

Universidade de Lisboa
Faculdade de Ciências
Departamento de Biologia Animal



O ordenamento e gestão do espaço marítimo português: a articulação com o regime terrestre e o contexto europeu

Mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental

Daniela Filipa Marques Antunes Tomás Casimiro

Dissertação orientada por:
José Ângelo Guerreiro da Silva

Índice

Lista de figuras e tabelas	4
Lista de Abreviaturas	5
Definição de conceitos	7
Agradecimentos	9
Resumo	11
<i>Abstract</i>	13
1. Introdução	15
1.1 Objetivos e Metodologia	17
2. Evolução dos regimes de ordenamento do território	19
2.1. O ordenamento na Zona Costeira	24
3. Regime de Ordenamento do Espaço Marítimo Português	27
3.1 Instrumentos de Gestão Territorial para o espaço marítimo nacional	32
3.2 Conflitos de usos ou atividades	35
3.3 Utilização do espaço marítimo nacional e regime de licenciamento	35
4. Articulação Regime Terrestre/Regime Marítimo	37
5. <i>Maritime Spacial Planning</i>	40
6. Contexto Europeu	44
6.1- Reino Unido	45
6.1.1 - Ordenamento do espaço marítimo	48
6.1.2 - Articulação entre regime terrestre e regime marítimo	50
6.1.3 - Regime de licenciamento	53
6.2 – Holanda	55
6.2.1 – Ordenamento do espaço marítimo	59

6.2.2 – Articulação entre a zona costeira e o espaço marítimo	63
6.2.3 – Regime de licenciamento	63
6.3 – Noruega	64
6.3.1 - Ordenamento do espaço marítimo	66
6.3.1.1 – O plano de gestão para o mar Barents – Lofoten	67
6.3.2 - Articulação entre os dois regimes	68
6.3.3 - Regime de licenciamento	69
7. Discussão	70
8. Conclusões	81
9. Referências Bibliográficas	90
Anexos	
Anexo 1 -Tabela de legislação relevante no âmbito do mar	94
Anexo 2 – Resposta do <i>Natural Resources of Wales</i>	96
Anexo 3 – <i>Resposta do Dutch Council for the Environment and Infrastructure</i>	98
Anexo 4 – Resposta da Agência do Ambiente da Noruega	99

Lista de Figuras

Figura 1 – Esquema do regime de ordenamento do território terrestre nacional	Pág.22
Figura 2 – Esquema temporal das principais políticas europeias para a gestão das Zonas Costeiras	Pág.25
Figura 3 – Representação do território nacional, caso o pedido de extensão da plataforma continental seja aprovado	Pág.27
Figura 4 – Escala temporal das principais políticas nacionais relacionadas com a gestão e ordenamento do espaço marítimo sob jurisdição portuguesa	Pág.28
Figura 5 – Perfil esquemático da área de incidência do POEM, retirada do volume síntese do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo da DGPM	Pág.29
Figura 6 – Esquema temporal da evolução das principais políticas marítimas da União Europeia	Pág.41
Figura 7 - Mapa com as regiões zonas de ordenamento definidas para o espaço marítimo do Reino Unido.	Pág.49
Figura 8 – Esquema exemplificativo da sobreposição dos regimes de ordenamento terrestre e marítimo, indicadas no <i>Marine and Coastal Access Act 2009</i>	Pág.51
Figura 9 - Mapa de usos e atividades do Mar do Norte	Pág.59
Figura 10 - Esquema representativo das zonas de ordenamento do espaço marítimo holandês	Pág.61
Figura 11 – Esquema das regiões de ordenamento do espaço marítimo norueguês	Pág.64
Figura 12 - Quadro institucional do Reino Unido, relativamente às responsabilidades diretas de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.	Pág. 76
Figura 13 - Quadro institucional da Holanda para a entidade responsável pelo ordenamento e gestão do espaço marítimo.	Pág. 76
Figura 14 - Quadro institucional da Noruega, no que diz respeito às entidades responsáveis pelo ordenamento e gestão do espaço marítimo	Pág.77
Figura 15 - Quadro institucional de Portugal relativamente às entidades governamentais com responsabilidades diretas sobre o ordenamento e gestão do espaço marítimo	Pág. 77

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Comparação entre os regimes de ordenamento do território em vigor, mais propriamente entre a legislação aplicável às zonas costeiras e a legislação aplicável ao espaço marítimo, salientando os instrumentos de gestão territorial e a sua articulação	Pág.37
Tabela 2 - Esquema representativo da correspondência entre os dois sistemas de gestão territorial portugueses	Pág.72
Tabela 3 - Tabela comparação entre as opções tomadas pelo Reino Unido, Holanda, Noruega e Portugal relativamente aos instrumentos de gestão territorial, regime de licenciamento e articulação no âmbito do ordenamento do espaço marítimo.	Pág.74
Tabela 4 - Quadro comparativo entre os modelos de ordenamento adotados pelo Reino Unido, Noruega, Portugal e Holanda, no que respeita a articulação ao nível da zona costeira.	Pág.79

Lista de Abreviaturas e Acrónimos

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
CBD	<i>Convention on Biological Diversity</i>
CIAM	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar
CPR	Constituição da República Portuguesa
DCLG	<i>Department for Communities and Local Government</i>
DCMS	<i>Department for Culture, Media and Sport</i>
DEEC	<i>Department of Energy & Climate Change</i>
DEFRA	<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i>
DfT	<i>Department for Transport</i>
DGPM	Direção-Geral de Política do Mar
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DL	Decreto-Lei
DQEM	Diretiva Quadro Estratégia Marinha
ENGIZC	Estratégia Nacional para Gestão Integrada da Zona Costeira
ENM	Estratégia Nacional para o Mar
IDON	<i>Interdepartmental Directors North Sea Consultative Body</i>
IFCAs	<i>Inshore Fisheries and Conservation Authorities</i>
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
LBOGEM	Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional
LBOTU	Lei de Bases da política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LMPAVE	Linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais
MMO	<i>Maritime Management Organization</i>
MOD	<i>Ministry of Defence</i>
MSP	<i>Maritime Spatial Planning</i>
OEM	Ordenamento do Espaço Marítimo
PDM	Plano Diretor Municipal

PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PNPOT	Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território
POA	Plano de Ordenamento de Albufeiras
POAP	Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas
POBH	Plano de Ordenamento das Bacias Hidrográficas
POE	Plano de Ordenamento de Estuários
POEM	Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PU	Plano de Urbanização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TUEM	Taxa de Utilização do Espaço Marítimo
UE	União Europeia
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Definição de Conceitos

Abordagem ecossistémica – “gestão global e integrada das atividades humanas com base no melhor conhecimento científico disponível sobre o ecossistema e a sua dinâmica, de modo a identificar e agir sobre as influências que são fundamentais para a saúde dos ecossistemas marinhos, conseguindo assim o uso sustentável de bens e serviços dos ecossistemas e a manutenção da integridade do ecossistema”. *In* OSPAR 1998.

Bom estado ambiental – “o estado ambiental das águas marinhas quando estas constituem oceanos e mares dinâmicos e ecologicamente diversos, limpos, são e produtivos nas suas condições intrínsecas, e quando a utilização do meio marinho é sustentável, salvaguardando assim o potencial para utilizações e atividades das gerações atuais e futuras.” *In* Diretiva Quadro Estratégia Marinha 2008.

Linhas de base – “linha de baixa-mar ao longo da costa, representada nas cartas náuticas oficiais de maior escala; e nas fozes dos rios que desaguam diretamente no mar, nas rias e nas lagoas costeiras abertas ao mar, a linha reta traçada entre os pontos limites das linhas de baixa-mar das suas margens. Nos portos e instalações portuárias, a linha de base é a linha de contorno, constituída pela linha de baixa-mar exterior ao longo dos molhes de proteção e pela linha de fecho na entrada do porto ou instalação portuária.” *In* Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional 2014.

Mar Territorial – zona do mar adjacente à costa e sobre a qual se estende, para além do território e das águas interiores, a soberania do Estado. “*O limite exterior do mar territorial é definido pela linha cujos pontos distam 12 milhas náuticas a partir da linha de base respetiva*” (Lei n.º 34/2006 de 28 de Julho). *In* Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo 2011.

Ordenamento do Espaço Marítimo – “um processo através do qual as autoridades competentes dos Estados-Membros analisam e organizam as atividades humanas nas zonas marinhas para alcançar objetivos ecológicos, económicos e sociais”. *In* Diretiva para o Ordenamento do Espaço Marítimo 2014.

Plano de afetação – Os planos de afetação procedem à afetação de áreas e ou volumes do espaço marítimo nacional a usos e atividades não identificados no plano de situação, estabelecendo, quando aplicável, os respetivos parâmetros de utilização. Os planos de

afetação, assim que aprovados, ficam integrados no plano de situação, o qual é automaticamente alterado. *In* Decreto-Lei n.º 38/2015 de 12 de Março.

Plano de situação – representa e identifica a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades existentes e potenciais, procedendo também à identificação dos valores naturais e culturais com relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental e a solidariedade intergeracional. *In* Decreto-Lei n.º 38/2015 de 12 de Março.

Política Marítima Integrada – “a política da União destinada a fomentar a tomada de decisões coordenadas e coerentes para maximizar o desenvolvimento sustentável, o crescimento económico e a coesão social dos Estados-Membros e, nomeadamente, das regiões costeiras, insulares e ultraperiféricas da União, bem como dos setores marítimos, através da adoção de políticas coerentes no domínio marítimo e da cooperação internacional relevante”. *In* Diretiva para o Ordenamento do Espaço Marítimo 2014.

Princípio da precaução – “para que o ambiente seja protegido serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental”. *In* Declaração do Rio 1992.

Zona Costeira – Porção de território influenciada direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que, sem prejuízo das adaptações aos territórios específicos, tem, para o lado de terra, a largura de 2 quilómetros medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE) e se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais (12 milhas náuticas), incluindo o leito. *In* Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) 2009.

Zona Económica Exclusiva – “zona situada além do mar territorial e a este adjacente” *In* CNUDM; “o limite exterior da zona económica exclusiva é a linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas da linha de base respetiva” (Lei n.º 34/2006 de 28 de Julho). *In* Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo 2011.

Agradecimentos

Passar um ano a pesquisar e analisar informação numa área que não se domina é uma tarefa árdua. Ao longo deste ano tive a sorte de poder contar com a orientação, amizade e apoio de várias pessoas, a quem gostaria de deixar umas palavras de apreço, pois sem elas a realização deste trabalho não teria sido possível.

Ao Professor Doutor José Guerreiro, meu orientador, por me ter proposto este tema para a elaboração da minha dissertação e por todas as condições que me proporcionou para o desenvolver da melhor maneira possível. Agradeço-lhe por toda a disponibilidade, atenção e apoio que me deu e pela partilha dos seus vastos conhecimentos nesta área, que possibilitaram a realização deste trabalho.

Ao Professor Doutor Mário Ruivo, por me oferecer a possibilidade de estagiar no Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) e por apoiar o desenvolvimento deste tema.

À Dr.^a Maria Adília Lopes, pelo seu incansável apoio e dedicação a este trabalho, por me proporcionar a oportunidade de chegar mais além e por acreditar em mim. À Eng.^a Natália Faísco, por toda a ajuda, dedicação e incentivo, à Dr.^a Liliana Leitão, por todo o carinho e amizade, e à Filomena Passarinho, pelo apoio e por tornar os meus dias mais divertidos. O meu profundo e sincero agradecimento a todas vós.

Ao CNADS e a todos os seus membros, por me disponibilizarem elementos base para o desenvolvimento da minha dissertação e pela simpatia com que me acolheram.

Aos meus pais, José e Júlia, por todas as oportunidades que proporcionam, pelo carinho e educação que me deram, muito do que sou, a vós o devo. Obrigada por nunca me deixarem desistir e acreditarem em mim. À minha irmã, Duda, pela sua contagiante alegria. A toda família, por todo o amor e por estarem sempre presentes.

À Joana, Daniela, Filipa, Rui, Frederico e Diogo pela amizade, pelos desabafos, pela companhia nos bons e maus momentos. Obrigada por todos os momentos que me alegraram e encheram de coragem para concluir este trabalho.

Aos “Biocaloiros de 2009”, à Braga, à Renata, à Catarina e à Cris, que mesmo longe nunca deixaram de me apoiar.

Ao meu agrupamento, aos meus lobitos e amigos escutas, por todas as alegrias, apoio e compreensão pelas ausências e pelos momentos em que não pude participar de forma mais ativa, devido ao mestrado.

A todos os colegas e pessoas que me acompanharam nesta etapa da minha vida.

Resumo

O mar desempenha um papel muito importante para a civilização humana, sendo utilizado para diversos fins, tais como meio de transporte, fonte de alimento e de recursos naturais vivos e não vivos, lazer, turismo, entre outras atividades e usos. A exploração, aumento do conhecimento e desenvolvimento de novos meios de aproveitamento dos recursos marítimos difundiu o interesse no oceano enquanto vetor de desenvolvimento estratégico económico, social e ambiental.

A crescente procura do espaço marítimo para o desenvolvimento de diversas atividades e usos e o aparecimento da política da União Europeia para o “Crescimento Azul” impulsionaram a criação de instrumentos legais que acomodassem a nova visão do mar, de modo a garantir um espaço marítimo saudável, eficaz e sustentável. Consequentemente, vários países iniciaram o processo de desenvolvimento de instrumentos legais que incorporassem as diretrizes europeias, incluindo as políticas para o ordenamento do espaço marítimo, indicado na estratégia para o crescimento azul como uma das vertentes essenciais em matéria de política marítima integrada.

Portugal tem sido um país líder no processo de ordenamento do espaço marítimo, tendo desenvolvido pela primeira vez, um quadro legal para o regime marítimo, com a aprovação da Lei de Bases para o Ordenamento e Gestão do Espaço marítimo Nacional, que define as ações e normas para a utilização do espaço marítimo sob jurisdição portuguesa, de forma a assegurar a proteção, valorização e adequada gestão do mesmo. Simultaneamente ao aparecimento da legislação para o ordenamento do espaço marítimo, foi também aprovado um novo regime de ordenamento terrestre, que consequentemente trouxe alterações ao ordenamento do espaço terrestre nacional, sendo relevante para o desenvolvimento desta dissertação as alterações e modificações registadas, principalmente, ao nível da zona costeira.

O objetivo desta dissertação foi analisar e comparar os dois modelos nacionais de gestão territorial marítimo e terrestre, salientando a articulação na zona costeira, devido à sua importância económica, social e ambiental e por ser a zona de interface entre os dois modelos, e consequentemente, requer especial atenção. É também objetivo desta dissertação, proceder a uma análise e comparação entre o modelo de gestão territorial marítimo adotado por Portugal e o modelo adotado por outros países europeus,

respetivamente Reino Unido, Holanda e Noruega, analisando também o contexto da diretiva europeia *Maritime Spatial Planning*.

Numa tentativa de analisar de forma precisa os dois modelos de gestão territorial portugueses, procedeu-se a: 1) um estudo da evolução dos regimes de ordenamento do território em Portugal, de forma a contextualizar as opções tomadas para o modelo atual; 2) uma análise comparativa dos regimes nacionais de ordenamento do território terrestre e marítimo em vigor, salientando a zona costeira, de modo identificar a os pontos de articulação entre os dois regimes; 3) análise de modelos de ordenamento e gestão do espaço marítimo adotados por outros países europeus, fazendo um levantamento das políticas de ordenamento do espaço marítimo, salientando as instituições com a tutela dos assuntos marítimos, a tipologia de instrumentos de gestão territorial, o regime de licenciamento e a articulação terra/mar desses mesmos países.

Os resultados desta análise permitiram identificar que os sistemas de ordenamento para o território marítimo e terrestre são bastante distintos, não existindo qualquer homologia entre eles, o que potencia a existência de vários pontos de desarticulação, com consequências diretas na gestão e proteção do território nacional. Ao nível da zona costeira, existem algumas questões pertinentes e que necessitam de ser resolvidas, tais como a prevalência dos planos do espaço marítimo sobre os planos de ordenamento da orla costeira. Da análise e comparação dos modelos de ordenamento do espaço marítimo europeus, foi possível verificar que os países analisados optaram pela elaboração de planos para o espaço marítimo, todavia, estes diferem na tipologia e âmbito, sendo que a Holanda e a Noruega optaram pela elaboração de planos de gestão e o Reino Unido e Portugal pela elaboração de planos de ordenamento. Todos os sistemas referem a necessidade de articulação entre os sistemas marítimos e terrestres, sendo que a Holanda foi a única que adotou uma estratégia diferente, estendendo a jurisdição da legislação territorial até às 12 milhas náuticas, evitando deste modo a desarticulação dos sistemas.

Palavras-chave: Ordenamento; Gestão; Espaço Marítimo; Articulação; Zona Costeira.

Abstract

The sea plays a very important role in human civilization, being used for various purposes, such as transportation, food supply, leisure, tourism, source of living and non-living resources, and other uses and activities. The increasing knowledge and new developments on maritime resources and the increase of exploitation of the seas and oceans, augmented the interest in the ocean as vector of economic, social and environmental strategic development.

The growing demand of maritime space for various activities and uses, and the emergence of the Blue Growth policy of European Union stimulated the development of legal instruments that included the new vision of the sea and ensure a healthy, effective and sustainable maritime space. In the light of these events, many countries begun the process of developing legal instruments that incorporated the European directives, including the policies for maritime spatial planning, indicated in the strategy for blue growth as one of the essential aspects in the field of integrated maritime policy.

Portugal has been a leading country in the maritime spatial planning process, with the development of a legal framework for the maritime regime and the approval of the Law for the Planning and Management of the National Maritime Area, which defines the actions and standards for the use of maritime space under Portuguese jurisdiction in order to ensure the protection, recovery and proper management of the maritime space. Simultaneously with the appearance of the legislation for the MSP, a new land use planning system was approved, which consequently brought changes to the arrangement of the national terrestrial space, especially in the coastal zone.

The aim of this work was to analyse and compare the two national planning systems for the maritime and territorial space, highlighting the articulation in the coastal zone because of its economic, social and environmental importance. Being the area of the interface between the two systems, the coastal zone requires special attention. It is also objective of this work, to carry out an analysis and comparison between the maritime planning and management model adopted by Portugal and the model adopted by other European countries, respectively the UK (England and Wales), Netherlands and Norway, also analysing the context of European MSP directive.

In an attempt to analyse the two models of Portuguese territorial planning with accuracy, we proceeded to: 1) a study of the evolution of regional planning schemes in

Portugal in order to contextualise the choices made for the current model; 2) a comparative analysis of national terrestrial and maritime spatial planning arrangements in place, emphasising the coastal zone, in order to identify the points of articulation between the two systems; 3) analysis of the planning systems of MSP adopted by other European countries, in order to make a survey of the maritime spatial planning policies, emphasizing the institutions responsible for the protection of maritime affairs, the type of management instruments adopted, the licensing regime and the articulation in the coastal zone made by those countries.

The results of this analysis have identified that the Portuguese planning systems for the maritime and land territory are quite different and there is no homology between them, which enhances the existence of multiple points of dislocation, with direct consequences in the management and protection of the national territory. In the coastal zone, there are some relevant issues which need to be resolved, such as the prevalence of maritime spatial plans over the territorial plans of the coastline.

The analysis and comparison between the Portuguese MSP and the MSP adopted by other European countries, made it possible to identify that all the countries surveyed opted for the preparation of plans for the maritime areas, however, they differ in type and scope. The Netherlands and Norway have opted for the preparation of management plans, while the UK and Portugal have opted for the preparation of development plans. All systems refer the need for coordination between the marine and terrestrial systems, however, the Netherlands was the only country who has adopted a different strategy by extending the jurisdiction of the territorial legislation up to 12 nautical miles, thus preventing the dismantling of systems.

Key words: Planning; Management; Maritime Space; Articulation; Coastal Zone.

1. Introdução

Desde o início da civilização humana que o mar tem desempenhado um papel importante, desde o nível cultural ao nível social, sendo o oceano utilizado como um meio de transporte de superfície e como fonte de recursos alimentares.

Após a segunda guerra mundial registou-se uma mobilização geral dos Estados direcionada para o oceano, com o intuito de assegurar o acesso aos recursos naturais marinhos. Consequentemente, muitos Estados optaram pela celebração de tratados e acordos para a delimitação de fronteiras marítimas ou para resolução de conflitos [1]. A necessidade de explorar o fundo dos oceanos e descobrir novas formas de aproveitar os recursos marinhos impulsionou o avanço da pesquisa científica e das tecnologias existentes, proporcionando uma visão cada vez mais abrangente das aplicações dos recursos costeiros e marítimos vivos e não vivos, aumentando o interesse dos estados no oceano enquanto vetor de desenvolvimento estratégico [2].

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982 é uma das mais compreensivas tentativas de criar um regime para a governança e estabelecimento dos direitos das nações no que diz respeito aos oceanos. A CNUDM teve como principal objetivo estabelecer uma ordem jurídica para os mares e oceanos, de modo a facilitar as comunicações internacionais e o uso pacífico dos mares e oceanos. Desta convenção resultaram várias inovações na governança do meio marinho, tais como a delimitação e definição de zonas marinhas, o conceito de zona económica exclusiva (ZEE) assim como o de soberania até às 12 milhas náuticas, o reconhecimento formal de património mundial do mar e o estabelecimento da autoridade internacional sobre os fundos marinhos, entre outros. A entrada em vigor da CNUDM em 1994 fez renascer as expectativas de sucesso económico proveniente da exploração dos recursos oceânicos.

Em 1992, na Convenção das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (mais conhecida por Cimeira da Terra) do Rio de Janeiro, foi adotado um documento orientador para o desenvolvimento sustentável, intitulado por “Agenda 21”. O capítulo 17 deste documento é exclusivamente dedicado à proteção dos oceanos, mares e zonas costeiras e o uso racional dos recursos marinhos, apontando um programa de ação para alcançar a proteção e o desenvolvimento sustentável [3].

A Convenção da Diversidade Biológica (*Convention on Biological Diversity* - CBD), assinada na Cimeira da Terra em 1992, não incluía no seu texto inicial uma

referência clara à gestão e proteção dos ecossistemas marinhos, pelo que, em 1995, na 2ª conferência de partes (COP II) foi adotada uma decisão relativamente à biodiversidade marinha, vulgarmente conhecida por Mandato de Jakarta. Este salienta a importância dos ecossistemas marinhos e costeiros e a importância da cooperação internacional para a gestão dos oceanos. Mais tarde, na COP IV que decorreu em Bratislava, foi aprovada a decisão IV/5, que apresenta um plano de trabalho para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha e costeira, que descreve vários elementos para a obtenção da abordagem ecossistémica, salienta a importância do conhecimento científico, da aplicação do princípio da precaução, de modo a facilitar a gestão integrada dos ecossistemas [4].

Apesar de todos os acordos internacionais e convenções desenvolvidas neste âmbito, entre o final do século XX e primeira década do século XXI registou-se um esmorecer da procura do desenvolvimento estratégico dos oceanos, simultâneo ao abrandamento da atividade económica. Durante este período, apenas foram desenvolvidos alguns instrumentos direcionados para a proteção ambiental dos recursos marinhos, devido ao aumento da preocupação relativamente ao efeito de diversas pressões sobre os ecossistemas, tais como a poluição, a sobre-exploração dos recursos, a destruição de habitats, a degradação ambiental, a introdução de espécies exóticas e a diminuição da biodiversidade.

O aumento populacional global observado na segunda década do século XXI fez renascer a necessidade de se explorarem novas fontes de recursos naturais, reativando a mobilização para as fontes de recursos naturais do oceano, profundo e ultra-profundo. Atualmente, os mares e oceanos representam um meio de comunicação e transporte essencial num mundo cada vez mais globalizado, uma fonte de alimentos e fármacos, de energia e de recursos geológicos e genéticos. Para além dos usos associados direta e indiretamente a estas atividades, os mares e as zonas costeiras têm um papel fulcral no bem-estar e na qualidade de vida das sociedades, quer através do turismo e das atividades desportivas e recreativas, quer através dos serviços do ecossistema que os oceanos nos proporcionam, entre os quais a regulação do clima, a retenção de dióxido de carbono, a produção de oxigénio, a reciclagem e o armazenamento de poluentes.

O aumento das atividades e usos a desenvolver no mar e nos oceanos aumentou rapidamente a procura do espaço. Instalações para produção de energia de fontes renováveis, prospeção e exploração de petróleo e gás, transportes marítimos, extração de

matérias-primas, atividades de pesca, aquacultura, turismo marítimo e conservação dos ecossistemas e da biodiversidade são exemplos de algumas atividades antropogénicas que têm aumentado a necessidade de criar uma gestão integrada do ordenamento e gestão do espaço marítimo.

É do aparecimento destas novas atividades e sectores de interesse que surge a necessidade de criar uma forma de resolução de conflitos, de forma harmoniosa e sustentável para um maior aproveitamento e salvaguarda dos recursos marinhos. A existência de uma política de ordenamento e gestão do território marítimo facilita a gestão e controlo da pressão antropogénica sobre os oceanos, assegurando a exploração e desenvolvimento sustentável do espaço marítimo, agilizando as políticas sectoriais e políticas ambientais com impacto no ecossistema marinho [5].

Em Abril de 2014 foi aprovado o novo regime de gestão e ordenamento do espaço marítimo português, em resposta ao pedido de extensão da plataforma continental portuguesa. Esta nova lei estabelece as bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo português, tendo como objetivo assegurar a boa organização e utilização do espaço, salvaguardando os seus recursos e procurando o desenvolvimento sustentável do país [6]. Tratando-se de um passo inovador, a existência de uma lei de ordenamento e gestão do espaço marítimo é essencial para o crescimento e desenvolvimento sustentável das economias marítima e costeira, e para uma utilização sustentável dos recursos [5].

1.1 Objetivos e Metodologia

Esta dissertação foi desenvolvida no âmbito dos recentes desenvolvimentos do regime de ordenamento e gestão para o espaço marítimo sob jurisdição portuguesa e alterações ao regime de ordenamento do espaço terrestre nacional, bem como no contexto internacional de promoção do crescimento azul e da valorização do mar enquanto vetor de desenvolvimento estratégico. Neste contexto, os principais objetivos desta dissertação são:

1. Analisar e comparar os modelos nacionais de ordenamento e gestão territorial marítima e terrestre, identificando os pontos de articulação ou eventual discordância entre os regimes, em particular na zona costeira;
2. Analisar e comparar o modelo nacional de gestão e ordenamento do espaço marítimo com o modelo adotado por outros países da Europa, no que diz respeito às políticas de ordenamento do espaço marítimo, à tutela dos assuntos

do mar, aos instrumentos de gestão territorial e regimes de licenciamento de atividades marítimas.

De forma a cumprir os objetivos acima descritos, procedeu-se a 1) um estudo da evolução dos regimes de ordenamento do território em Portugal, 2) à comparação dos sistemas nacionais de ordenamento do território terrestre e marítimo em vigor, salientando a zona costeira, 3) a uma análise do enquadramento da Diretiva Quadro Ordenamento do Espaço Marítimo da UE no modelo de governança marítima adotado por Portugal, e 4) a uma análise de modelos de ordenamento e gestão do espaço marítimo adotados por outros países europeus.

No estudo da evolução dos regimes de ordenamento do território em Portugal foi elaborado um levantamento da legislação nacional relativamente ao ordenamento do território do espaço terrestre e marítimo, com o intuito de enquadrar historicamente a evolução e importância dos regimes de ordenamento do território no âmbito nacional. A análise e comparação dos regimes nacionais de ordenamento do território terrestre e marítimo em vigor, salientando a zona costeira foi realizada de modo a analisar objetivamente a legislação em vigor relativamente aos regimes de ordenamento do território, permitindo identificar e salientar os pontos de articulação (ou desarticulação) entre os sistemas nacionais de ordenamento. A análise do enquadramento da Diretiva Quadro Ordenamento do Espaço Marítimo da UE no modelo de governança marítima adotado por Portugal permitiu verificar se a legislação portuguesa seguiu as linhas orientadoras da diretiva europeia.

Na análise de modelos de ordenamento e gestão do espaço marítimo adotados por outros países europeus realizou-se um levantamento das suas políticas de ordenamento do espaço marítimo de modo a identificar as instituições com a tutela dos assuntos marítimos, a tipologia de instrumentos de gestão territorial, o regime de licenciamento e a articulação terra/mar desses mesmos países. A seleção dos países foi feita com base nas informações disponíveis nos *sites* governamentais e nos contactos disponíveis através da Rede de Conselhos Consultivos Europeus de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (EEAC – *European Environment and Sustainable Development Advisory Councils*), cujo acesso foi permitido através da colaboração com o CNADS (Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável). Para obter a informação necessária foi elaborado um questionário em inglês que inclui três tópicos de questões, sendo estas:

- i) Tem legislação para o ordenamento do espaço marítimo? Se sim, a legislação para o ordenamento do espaço marítimo e terrestre encontra-se num único diploma ou em diplomas distintos? Poderia justificar porquê?;
- ii) Quais os instrumentos de gestão territorial para o espaço marítimo? De que forma estão articulados com os instrumentos de gestão territorial do espaço terrestre? Poderia indicar quais os instrumentos mais relevantes?;
- iii) O regime de licenciamento/autorização para as atividades marítimas é autónomo e/ou está incorporado na legislação para o ordenamento marítimo?.

As respostas das entidades contactadas foram analisadas e utilizadas para proceder à comparação dos diferentes modelos de ordenamento do espaço marítimo adotados, de forma a contribuir construtivamente para a melhoria do modelo português.

2. Evolução dos regimes de Ordenamento do Território Nacionais

O planeamento e ordenamento do território são competências fundamentais do estado português, estando consagradas na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no artigo 9º que indica que é tarefa do Estado “*Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território*”. Ainda na CRP no artigo 66º, é apresentado o ordenamento do espaço territorial, a proteção de espaços naturais e da paisagem, promovendo os recursos naturais e a capacidade de renovação com o intuito de salvaguardar a natureza, o meio ambiente e a qualidade de vida [7].

O ordenamento do território em Portugal começou por volta dos anos 30 com a aprovação de legislação sobre planos urbanísticos de escala local e os antepianos de urbanização. Durante os anos 50 é aprovado o regulamento geral da edificação urbana (RGEU,1951), que apresentava as normas para a execução ou alteração de edificações urbanas.

De modo geral pode considerar-se que a consciencialização para o ordenamento do território e urbanismo em Portugal teve início nos anos 60 com a percepção de que o ordenamento que havia sido feito até então não era eficaz, devido à ausência de fiscalização ativa, o que criava graves problemas urbanísticos [8]. No início da década de 1970, o governo aprova um conjunto de diplomas legais sobre políticas de solo, urbanização, licenciamento municipal de obras particulares, entre outros, contudo a aplicação desta legislação à realidade não foi bem-sucedida [8].

No momento em que é necessário sensibilizar os países europeus para a importância do ordenamento do território na sociedade, tanto ao nível económico, social, cultural e ecológico, surge, em 1984, a Carta Europeia do Ordenamento do Território. Este documento não vinculativo da União Europeia apresentava e sugeria alguns critérios para a orientação de planeamento e ordenamento do território, de forma a melhorar a qualidade de vida, fazer uma distribuição eficaz das atividades e proteger o ambiente.

Nos anos 80 é dado um passo importante na proteção do ambiente, com a criação da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN), começando a ser impostas algumas exigências relativamente à proteção da orla costeira e dos solos agrícolas. A REN, é criada em 1983 pelo decreto-lei n.º 321/83, com o intuito de *“salvaguardar, em determinadas áreas, a estrutura biofísica necessária para que se possa realizar a exploração dos recursos e a utilização dos recursos e a utilização do território sem que sejam degradadas determinadas circunstâncias e capacidades de que dependem a estabilidade fertilidade das regiões”*, e a RAN é criada em 1982, pelo decreto-lei n.º 451/82, com o intuito de *“defender e proteger as áreas de maior aptidão agrícola e garantir a sua afetação à agricultura, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa e para o correto ordenamento do território”* [8].

Nos anos 90 praticamente todos os municípios do país possuíam, ou estavam a desenvolver, um plano diretor municipal e houve a aprovação de alguns planos regionais de ordenamento. A primeira lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo surge em 1998, com a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto [9], indicando o dever de ordenar o território e assegurar uma adequada organização e utilização sustentável do espaço nacional, valorizando-o ao nível económico, social e cultural. O sistema de gestão territorial descrito na lei n.º 48/98 organizava-se em três âmbitos distintos (nacional, regional e municipal).

Os instrumentos de gestão territorial (IGT) previstos na lei vinculavam as entidades públicas, e os planos municipais e especiais eram ainda vinculativos para os particulares, sendo estes:

- Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT);
- Planos Intermunicipais de ordenamento do território – de elaboração facultativa

- Planos Municipais de Ordenamento do Território – que incluem os planos diretores municipais (PDM), os planos de pormenor (PP) e os planos de urbanização (PU);
- Planos Sectoriais – correspondentes aos diferentes sectores da administração central;
- Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) – de natureza especial (orla costeira, áreas protegidas, albufeiras de águas públicas e programas dos estuários).

Em 2007, com a lei n.º 54/2007 de 31 de Agosto, foram feitas algumas alterações à lei anterior, sendo as principais alterações a simplificação da aprovação dos planos e o acréscimo de um plano especial de ordenamento do território, o plano de ordenamento dos estuários.

Em 2014, a lei n.º 31/2014 [10] vem revogar a legislação anterior, colocando em vigor a nova lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Esta nova lei de bases invoca uma melhoria na inclusão das políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo, um reforço da capacidade de intervenção do Estado no solo, um incentivo à cooperação intermunicipal e a intenção de simplificar e agilizar o funcionamento do sistema de planeamento. A abordagem ao ordenamento divide-se em quatro âmbitos (nacional, regional, intermunicipal e municipal) e são indicados como instrumentos de gestão territorial planos e programas de ordenamento (Figura 1).

Os planos estabelecem as opções e ações concretas relativamente ao planeamento e organização do território, definindo também o uso do solo, enquanto os programas estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial, cujas diretrizes programáticas definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento.

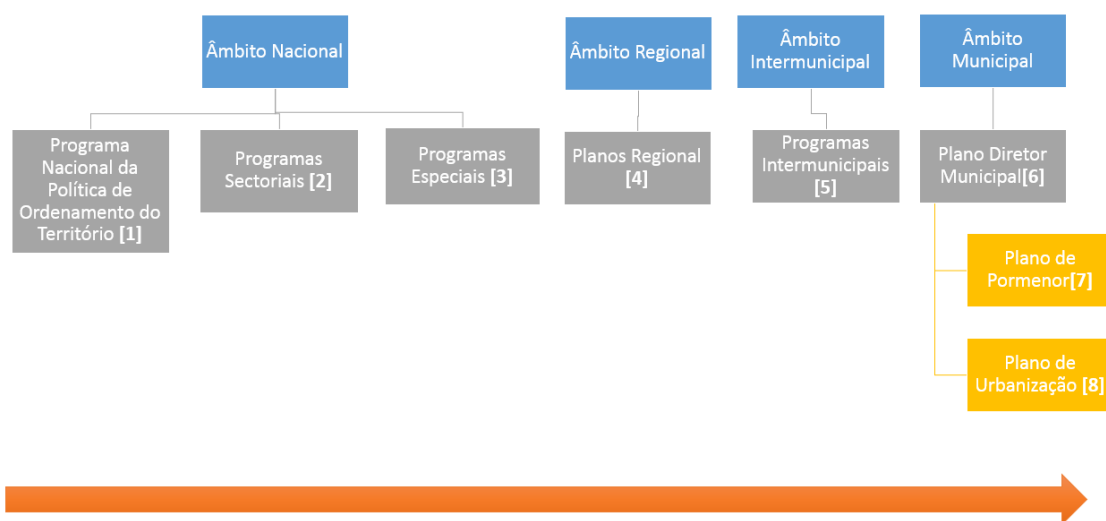


Figura 1 – Esquema do regime de ordenamento do território terrestre nacional, de acordo com a Lei n.º 31/2014. A seta representa a direção da hierarquia do sistema, do mais elevado para o mais baixo. Legenda:

[1] – O programa nacional de ordenamento do território estabelece as opções estratégicas de organização do território nacional e o modelo de estruturação territorial. Indica as grandes opções de investimento público com impacte territorial significativo, definindo as suas prioridades e estando em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais.

[2] – Os programas sectoriais são estabelecidos no âmbito nacional, estando de acordo com as políticas europeias sectoriais. Estabelecem a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos sectores da administração central.

[3] – Os programas especiais¹ incluem os programas da orla costeira, os programas das áreas protegidas, os programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários. Estes constituem o meio de intervenção do governo através da definição das medidas e ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, com o intuito de salvaguardar os recursos e valores naturais.

[4] – Os programas regionais estabelecem as opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação regional, definindo as grandes opções de investimento público com impacte regional significativo.

¹ Os programas especiais correspondem aos planos especiais de ordenamento do território, de acordo com as alterações previstas na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território, de urbanismo (Lei n.º 31/2014).

[5] – Os programas intermunicipais são de elaboração facultativa e abrangem dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal.

[6] – O plano diretor municipal (PDM) é de elaboração obrigatória e indica a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial, as opções de localização das infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos. A elaboração do PDM não é obrigatória quando existe um programa intermunicipal.

[7] – O plano de pormenor define a implantação e a volumetria das edificações, a forma e organização dos espaços de utilização coletiva e o traçado das infraestruturas.

[8] – O plano de urbanização estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento, definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos de utilização coletiva.

A simplificação de todo o processo de consulta de planos e legislação de ordenamento do território será realizada através da consulta do “Plano Único” (representado pelo PDM ou o plano diretor intermunicipal, caso exista), sendo esta uma das principais iniciativas da lei n.º 31/2014. Neste contexto, o PDM será o único documento a ser consultado pelo cidadão, indicando o que é permitido fazer em termos de operações urbanísticas. Esta é uma excelente iniciativa, todavia o conceito de “plano único” é relativo, na medida em que os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP) são definidos após a aprovação dos PDM (ou dos planos diretores intermunicipais) e estes também têm que ser obrigatoriamente consultados pelo cidadão, perdendo-se o sentido de “plano único” [11].

Com o novo regime de ordenamento do território, os instrumentos de gestão territorial mudam, passando a existir programas e planos. O artigo 38º da lei n.º 31/2014 define a existência de programas como instrumento de gestão territorial, “*Programas, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento*” (nº1, alínea a) [10]. Nestes programas incluem-se os planos especiais de ordenamento do território, que deixam de ser considerados planos para serem considerados programas. Esta mudança de plano para programa questiona a verdadeira existência destes planos, uma vez que estes foram criados para assegurar o dever do Estado de salvaguardar o património paisagístico e natural, tal como consta na CPR.

As normas vinculativas de particulares dos atuais PEOT passam a estar vertidas nos PDM no prazo de três anos (artigo n.º 78 da Lei nº31/2014), o que faz com que haja uma mudança na abordagem e na visão dos PEOT. Neste contexto, a proteção do património natural e paisagístico passa a estar restringida a uma visão municipal, que poderá ser insuficiente para salvaguardar a sua proteção. Esta iniciativa poderá proporcionar um aumento da complexidade do sistema de gestão territorial, tornando os planos únicos documentos muito extensos para a consulta do cidadão [11].

2.1 O Ordenamento nas Zonas Costeiras

As zonas costeiras são extremamente importantes para Portugal, sendo o local onde ocorrem muitas atividades económicas (ex: turismo marítimo e costeiro, pescas, entre outras) e por serem o local de residência de cerca de 76% da população². A ocupação humana e o desenvolvimento de várias atividades económicas provoca grandes alterações no equilíbrio natural e ambiental das zonas costeiras, sendo locais de forte pressão antropogénica.

Em 1992, a CBD veio consciencializar o mundo para a sensibilidade ecológica dos ecossistemas e para a preservação dos habitats, abordando também, pela primeira vez, a importância da proteção das zonas costeiras. Como referido anteriormente, a Agenda 21, adotada na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento, apresenta um capítulo dedicado à *“Proteção dos oceanos, de todos os mares, incluindo os mares fechados e semi-fechados, e das áreas costeiras e a proteção, aproveitamento racional e desenvolvimento dos seus recursos vivos”*, incluindo sugestões de medidas de gestão integrada e desenvolvimento sustentável das áreas costeiras, servindo de linha orientadora para os governos desenvolverem estratégias para a gestão integrada das zonas costeiras.

² Valor retirado do documento *“EU Maritime Policy: Facts and Figures – Portugal”*, da DG de Assuntos Marítimos e Pescas. (Disponível em http://www.eurocean.org/np4/file/321/portugal_en.pdf)

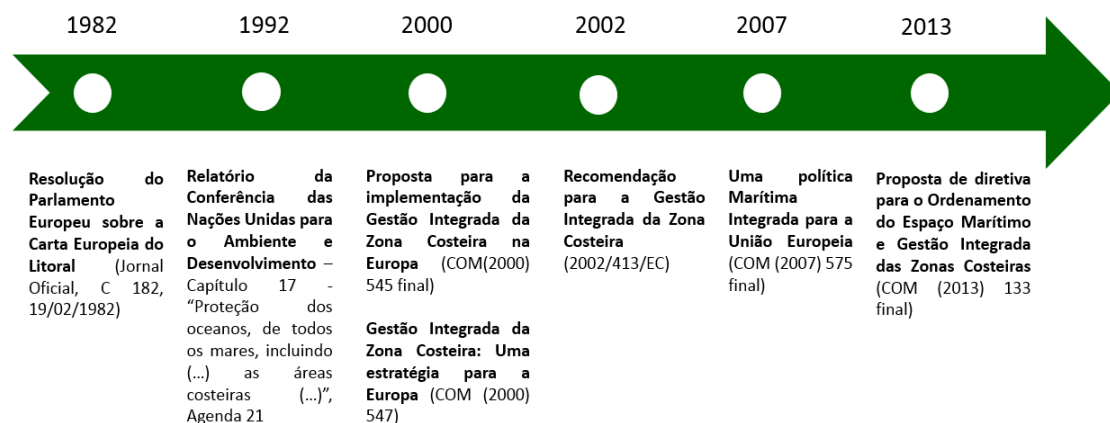


Figura 2 – Esquema temporal das principais políticas europeias para a gestão das Zonas Costeiras, desde 1982 a 2013.

Seguindo as políticas europeias, a consciencialização global para a importância das zonas costeiras e os princípios definidos na Agenda 21, Portugal aprova em 1993 o decreto-lei n.º 349/93 [12], que regula a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC), planos estes que têm como intuito promover a gestão das zonas costeiras. Em 1995, é aprovado o decreto-lei n.º 151/95 de 24 de Junho, que coloca os planos de ordenamento da orla costeira, os planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas (POA) e os planos de ordenamento das áreas protegidas (POAP), dentro de um conjunto especial de planos, os planos especiais do ordenamento do território (PEOT).

Em 1999, com a reforma geral do quadro legal dos planos de ordenamento do território, determinada pela LBOTU e pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial em vigor, o conteúdo dos planos de ordenamento da orla costeira é alterado [13]. Os POOC passaram a ter como objetivo o estabelecimento de regimes de salvaguarda dos recursos e valores naturais, assegurando a utilização sustentável do território (decreto-lei n.º 380/99 de 22 de Setembro) [14].

Neste contexto, os POOC, são o instrumento de gestão territorial vocacionado por excelência para apoiar a gestão integrada das zonas costeiras. Estes estabelecem quais os usos preferenciais, condicionados e interditos nas zonas costeiras e determinam critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, para que exista alguma compatibilização entre a proteção do património natural e paisagístico com a utilização

humana [13]. Foram delineados oito POOC para o litoral português, não incluindo as regiões autónomas da Madeira e Açores.

A elaboração dos POOC tem que ter em conta as orientações nacionais e comunitárias relativamente à gestão integrada das zonas costeiras e aos recursos hídricos, entre as quais a Diretiva Quadro da Água, a Diretiva Quadro Estratégia Marítima e a Estratégia Nacional para Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de Setembro [15].

A ENGIZC veio reforçar a visão integradora para a proteção da zona costeira, garantindo a sua articulação com o planeamento e gestão do espaço marítimo e com a conservação da natureza, estando delineada para um período de 20 anos [15]. Na ENGIZC são conciliados os vários sectores que, de algum modo, têm um papel importante na zona costeira (turismo e lazer, transportes marítimos, pescas, atividade portuária, produção de energia, investigação científica, entre outros), de forma a promover políticas intersectoriais [16]. Sendo assim, os POOC devem incluir os valores descritos na ENGIZC e contribuir de forma direta para a sua implementação da estratégia.

Os planos de ordenamento da orla costeira têm como objeto “*as águas marítimas costeiras e interiores e respetivos leitos e margens, com faixas de proteção a definir em cada plano*” (artigo n.º 3, ponto 1, Decreto-lei n.º 309/93). No diploma é ainda definido que as faixas de proteção se denominam por “zona terrestre de proteção”, cuja largura máxima não excede os 500 m contados da linha que limita a margem das águas do mar, e a “faixa marítima de proteção”, que tem como limite máximo a batimétrica dos 30 m [12].

Os principais objetivos dos planos de ordenamento da orla costeira, aquando a sua aprovação eram: o ordenamento dos diferentes usos e atividades específicas da orla costeira, a classificação das praias e regulamentação do uso balnear, valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos e a defesa e conservação da natureza.

Neste contexto pode afirmar-se que a gestão das zonas costeiras portuguesas é alcançada através da ENGIZC e de PEOTs (normalmente, POOC e POAP) que seguem as linhas orientadoras da política europeia para a gestão integrada das zonas costeiras e, tendo em conta a área de jurisdição dos PEOTs em vigor na zona costeira, estes serão os

instrumentos que serão relevantes na articulação entre os dois sistemas de ordenamento do território português.

3. O Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional

A área marítima que se encontra sob jurisdição nacional é uma das maiores da Europa, representando cerca de 1 727 408 km², uma área cerca de 18 vezes o tamanho da área terrestre. Caso o pedido de extensão da plataforma continental seja aprovado, Portugal passará a ter um território nacional com cerca de 4 000 000 km² (figura 3) [17] .



Figura 3 – Representação do território nacional, caso o pedido de extensão da plataforma continental seja aprovado (área de aproximadamente 4 000 000 km²).

Em 2010, o valor acrescentado bruto total (VAB) dos usos e atividades ligados à economia do mar foi de 3700 M€, o que representou cerca de 2,5% do VAB da economia portuguesa ³.

Em Abril de 2014 que surge, pela primeira vez, um regime de ordenamento para o espaço marítimo nacional, com a aprovação da lei n.º 17/2014. Apesar de apenas ter sido aprovada em 2014 a lei de bases, o espaço marítimo sob jurisdição nacional já era alvo de algumas políticas e estratégias nacionais.

³ Ver valores e gráficos da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2010, Anexo A - "A Economia do Mar em Portugal".

Sendo visto com um país particularmente atento aos assuntos do mar, com ideias e ações originais, Portugal deu alguns passos importantes ao nível da política do mar, como a comemoração do ano internacional dos oceanos (1998), a criação da Estrutura de missão para a extensão da plataforma continental (2005), a criação da estrutura de Missão para os assuntos do mar (2005), entre outros (ver figura 4). Em 2007 foi criada, pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 40/2007, a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) com o objetivo de assegurar, de modo permanente, a articulação interministerial e o adequado acompanhamento das políticas transversais no âmbito dos assuntos do mar. Em 2012, através da RCM n.º 62/2012 foi reformulada a estrutura do CIAM, em resposta à consagração da política do Mar como uma prioridade nacional. A CIAM é presidida pelo Primeiro-Ministro, estando presentes o Ministro de Estado e das Finanças, o Ministro da Administração Interna, o Ministro da Defesa Nacional, o Ministro da Economia e do Emprego, a Ministra da Agricultura e do Mar, o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, o Ministro da Saúde e pelo Ministro da Educação e Ciência, integrando também membros dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira responsáveis pela área do mar. Deste modo, o CIAM é uma estrutura de reflexão e decisão estratégica, que zela pela implementação e atualização da ENM e pela articulação interministerial.

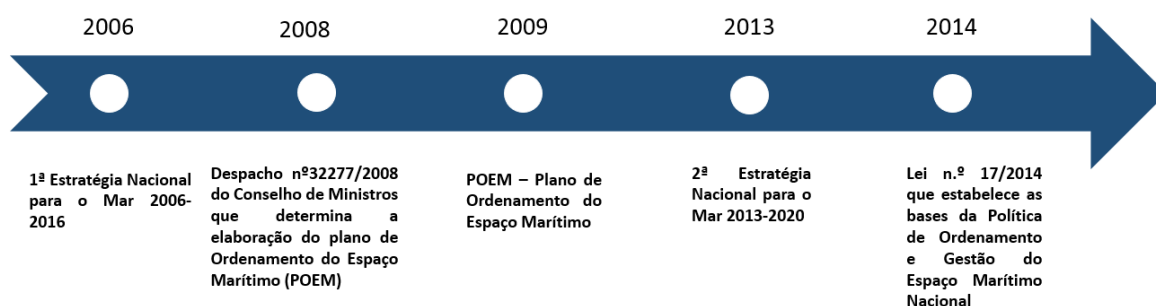


Figura 4 – Escala temporal das principais políticas nacionais relacionadas com a gestão e ordenamento do espaço marítimo sob jurisdição portuguesa.

Em 2006 foi aprovada pela resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006 a primeira Estratégia Nacional para o Mar (ENM), para o período de 2006 a 2016. Neste documento foi incluído o programa “*Planeamento e Ordenamento do espaço e atividades marítimas*” com o intuito de ordenar e planear os usos e atividades do espaço marítimo, existentes e potenciais, aplicando os princípios da precaução e sustentabilidade à gestão do espaço marítimo [18].

A ENM incentivou o desenvolvimento do ordenamento do espaço marítimo, e em 2009 iniciou-se o processo de elaboração do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM; determinado pelo despacho n.º 32277/2008 da Presidência de Ministros). O POEM surge como um plano sectorial para o mar, cuja elaboração teria que seguir as normas definidas no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial [19].

Os principais objetivos do POEM passam por promover um levantamento de todas as atividades que se desenvolvem no espaço marítimo sob soberania ou jurisdição portuguesa, cartografar essas atividades; ordenar os usos e atividades do espaço marítimo, presentes e futuros, em articulação com a zona costeira; garantir a utilização sustentável dos recursos, a sua preservação e recuperação, potenciando a utilização eficiente do espaço marítimo; desenvolver os parâmetros de sustentabilidade de cada atividade e do espaço marítimo; definir atividades passíveis de desenvolvimento a médio e longo prazo; fomentar a importância económica, social e ambiental do mar e definir as orientações para o desenvolvimento de indicadores de avaliação do desempenho sustentável das atividades marítimas e respetiva monitorização [20].

Sendo um instrumento de ordenamento e planeamento do território, o POEM deve assegurar o desenvolvimento sustentável do espaço marítimo, tendo os princípios da precaução, da abordagem ecossistémica e da gestão integrada em consideração na sua visão de desenvolvimento. A gestão adaptativa e ecossistémica está na base da política marítima europeia uma vez que reconhece a variabilidade natural e a dinâmica dos ecossistemas, estando ciente dos seus limites e a sua resposta à intervenção humana, sendo esta abordagem essencial para o POEM.

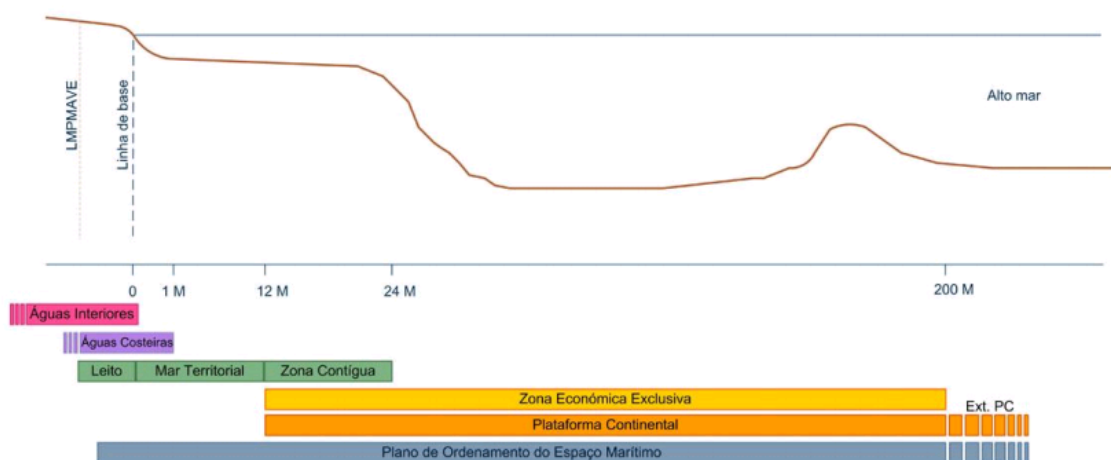


Figura 5 – Perfil esquemático da área de incidência do POEM, que se inicia na LMPAVE e se estende até ao limite exterior da plataforma continental. Fonte: Volume síntese do POEM.

A área de intervenção do POEM tem como limites a linha de Máxima Preia-Mar de Águas Vivas Equinociais (LMPAVE), e como limite exterior marítimo o limite exterior da plataforma continental (figura 5).

Em 2014, sentindo a necessidade de adequar a ENM 2006-2016 face às novas ambições para o mar português e às alterações da política marítima comunitária, surge, pela resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 [21].

A ENM 2013-2020 apresenta um novo modelo de desenvolvimento do oceano e das zonas costeiras, respondendo aos novos desafios colocados na área do mar, identificando os domínios de intervenção e apresentando o plano de ação dos programas a executar e a desenvolver para cada área. Juntando os objetivos e medidas apresentadas da Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM) e da estratégia para o Crescimento Azul da UE, do sistema nacional de Áreas Protegidas e outras linhas orientadoras para os oceanos e mares, a ENM 2013-2020 apresenta planos de ação para o espaço marítimo nacional [2].

O principal objetivo da ENM 2013-2020 é a valorização económica, social e ambiental do espaço marítimo nacional através da execução de projetos sectoriais e intersectoriais e dos planos estratégicos nacionais [21]. Adotando planos e estratégias para o desenvolvimento do mar, a ENM 2013-2020 proporciona o desenvolvimento da economia do mar, que tem um papel importante no desenvolvimento sustentável do país.

A Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo (LBOGEM) surge então a 17 de Abril de 2014, tendo como principal objetivo *“assegurar uma adequada organização e utilização do espaço marítimo nacional, na perspetiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do país”*[6]. Neste contexto, Portugal admite o reconhecimento do ordenamento e o planeamento do espaço marítimo como ferramentas essenciais para garantir a sustentabilidade dos usos e das atividades desenvolvidas no espaço marítimo e como base para a proteção dos recursos marinhos e dos seus ecossistemas.

Seguindo as tendências mundiais para a gestão do espaço marítimo, em Julho de 2014 o Parlamento Europeu (PE) aprova a Diretiva Quadro para o Ordenamento do Espaço Marítimo (Diretiva n.º 2014/89/UE), que define o ordenamento do espaço marítimo como um *“processo através do qual as autoridades competentes dos Estados-*

Membros analisam e organizam as atividades humanas nas zonas marinhas para alcançar objetivos ecológicos, económico e sociais” [5]. A diretiva apela a que os Estados Membros da UE desenvolvam um sistema para o ordenamento do seu espaço marítimo. Neste contexto e, devido ao facto de Portugal ter aprovado a LBOGEM antes da publicação da diretiva europeia, tornou-se necessário assegurar que a lei de ordenamento do espaço marítimo nacional seguia as linhas orientadoras da diretiva.

A publicação do decreto regulamentar da LBOGEM, decreto n.º 38/2015, transpôs a diretiva n.º 2014/89/UE para a ordem jurídica interna, assegurando a incorporação das linhas orientadoras europeias no ordenamento e gestão marítima nacional. O decreto regulamentar apresenta o desenvolvimento do regime jurídico aplicável ao ordenamento do espaço marítimo, ao seu acompanhamento e avaliação técnica e a utilização do espaço, e o desenvolvimento do regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo nacional.

De acordo com a LBOGEM, o espaço marítimo nacional estende-se desde as linhas de base até ao limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, organizando-se entre as linhas de base e o limite exterior do mar territorial, a zona económica exclusiva e a plataforma continental.

Os principais objetivos da LBOGEM são a promoção de uma exploração económica sustentável e racional dos recursos marinhos e dos serviços dos ecossistemas, assegurando a compatibilidade entre os diferentes usos e atividades desenvolvidas no espaço marítimo, promovendo a criação de emprego, a transparência do processo de atribuição de títulos de utilização privativa, a preservação e recuperação dos ecossistemas e valores naturais, e a manutenção do bom estado ambiental.

A gestão e ordenamento do espaço marítimo nacional irá ser da responsabilidade do Ministério da Agricultura e Mar (MAM) e do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE). Sob a alçada do MAOTE, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) é responsável pelo ordenamento das zonas costeiras e será a entidade competente pela decisão da emissão do título de utilização privativa dos recursos hídricos em águas de transição para fins aquícolas. A Direção Geral de Política Marítima (DGPM) e a Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), sob a tutela do MAM, serão entidades governamentais envolvidas no ordenamento e gestão do espaço marítimo, respetivamente. A DGPM será responsável pelo ordenamento do

espaço marítimo, pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial marítimos, promovendo a permanente avaliação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, tendo em conta a ENM em vigor. Também terá que assegurar a recolha e tratamento de informação relevante, proveniente da monitorização dos usos e atividades marítimas. A DGRM será a responsável pelo licenciamento marítimo através da emissão de títulos de utilização privativa do espaço marítimo. Também será responsável pelo balcão único de informação relativamente ao ordenamento do espaço marítimo e pela gestão das pescas e outros recursos naturais marítimos.

3.1 Instrumentos de gestão territorial para o espaço marítimo nacional

O sistema de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional inclui os instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, nomeadamente a ENM, e os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, os planos de situação e os planos de afetação.

De acordo com os diplomas legais, o plano de situação irá representar e identificar a distribuição espacial e temporal dos usos e atividades existentes e potenciais, identificando também os valores naturais e culturais de interesse nacional e relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental. São considerados como usos e atividades existente aqueles que já se encontram a ser desenvolvidos ao abrigo de uma autorização privativa, ao passo que são considerados como usos e atividades potenciais aqueles que foram identificados como passíveis de ser desenvolvidos nas áreas ou volumes identificados no plano de situação, aos quais ainda não foram atribuídos qualquer título de utilização privativa.

O plano de situação irá abranger a área total do espaço marítimo sob jurisdição nacional, podendo a sua elaboração ser feita faseadamente. No decreto regulamentar são apontados como usos e atividades existentes e potenciais a considerar no plano de situação, a aquicultura e pesca (quando associada a uma infraestrutura construída para o efeito), a biotecnologia marinha, os recursos minerais marinhos, os recursos energéticos e energias renováveis, a investigação científica, atividades de recreio, lazer ou turismo, o património cultural subaquático e equipamentos e infraestruturas.

O plano de situação será composto por uma representação geo-espacial da distribuição espacial e temporal dos valores, usos e atividades existentes e potenciais, a indicação das restrições de utilidade pública, os regimes de salvaguarda e proteção dos

recursos naturais e culturais e as boas práticas a observar na utilização e gestão do espaço marítimo nacional. A elaboração do plano de situação será determinada por despacho do membro do Governo responsável pela área do mar, devendo este indicar a entidade pública competente responsável pela elaboração do plano, o âmbito espacial, a comissão consultiva que acompanha o desenvolvimento do plano, o prazo de elaboração e a sujeição do plano à avaliação ambiental ou as razões que justificam a inexistência da mesma.

Os membros das Regiões Autónomas da Madeira e Açores podem elaborar planos de situação para as áreas marítimas adjacentes aos respetivos arquipélagos, por sua iniciativa, todavia, o plano de situação terá sempre que ser aprovado pelo Governo, mediante resolução do Conselho de Ministros, independentemente da zona marítima a que respeita e que tenha sido elaborado pelos órgãos de governo das Regiões Autónomas.

O plano de situação terá um período de discussão pública, promovido pela entidade responsável competente pela elaboração do plano, sendo disponibilizados os pareceres e atas da comissão consultiva para consulta pública e, após o período de discussão, serão divulgados os resultados da mesma.

A versão final do plano de situação será submetida ao Governo para aprovação, sendo esta aprovada através de uma resolução do Conselho de Ministros. Sempre que exista alguma disposição no plano de situação que obrigue à alteração de planos ou programas territoriais, a resolução do Conselho de Ministros terá que indicar “*as disposições dos programas ou planos territoriais que, por incompatibilidade ou desconformidade com aquele instrumento, devem ser revogadas ou alteradas*” (artigo n.º18, decreto-lei n.º 38/2015).

É ainda referido na LBOGEM que, até à aprovação do plano de situação, o POEM será a situação de referência para o ordenamento do espaço marítimo nacional e para a atribuição de títulos de utilização privativa.

Os planos de afetação irão proceder à afetação de áreas ou volumes de espaço a outros usos e atividades não previstas no plano de situação. A partir do momento em que um plano de afetação é aprovado, passa a estar integrado no plano de situação, que é automaticamente alterado.

Os planos de afetação terão que incluir a identificação e distribuição espacial e temporal dos usos e atividades a desenvolver na área ou volume em consideração, a descrição dos usos e atividades que serão desenvolvidas no local de intervenção, as medidas de articulação e coordenação com os programas e planos territoriais que incidam sobre a mesma área ou volume e que necessitem de uma coordenação integrada de ordenamento (exemplo: erosão costeira).

Os planos de afetação são constituídos pela representação geo-espacial do ordenamento, identificando a distribuição espacial e temporal dos usos e das atividades a desenvolver. Estes também terão que apresentar as restrições de utilidade pública, os regimes de salvaguarda e proteção dos recursos naturais e culturais e as boas práticas a observar na utilização e gestão do espaço marítimo referentes à área ou volume em questão, e serão acompanhados por um relatório de caracterização da área ou volume do espaço marítimo nacional em questão.

A elaboração dos planos de afetação de iniciativa pública será determinada por despacho do membro do governo responsável pela área do mar, devendo este fundamentar a elaboração e os objetivos do plano, o prazo de elaboração, a entidade pública competente responsável pela elaboração, a sujeição ou justificação de inexistência de avaliação ambiental e a composição da comissão consultiva, sendo semelhante ao processo de elaboração do plano de situação.

Os planos de afetação podem ser elaborados por indivíduos e entidades privadas, municípios que pretendam desenvolver o espaço marítimo adjacente ao seu território, ou qualquer parte interessada, estando os planos sujeitos ao mesmo processo de aprovação. Todos os planos de afetação têm que ser, obrigatoriamente, compatíveis com os planos de situação.

No decreto-lei regulamentar da LBOGEM o artigo n.º 24, referente à articulação do plano de afetação com os programas e planos territoriais, indica que a entidade responsável pela elaboração do plano de afetação deve acautelar a integração da dimensão terrestre dos usos e atividades marítimas e dos seus impactos. Os planos de situação e planos de afetação, sendo instrumentos de gestão territorial, vinculam entidades públicas e direta ou indiretamente os indivíduos.

3.2 Conflitos de usos ou atividades

Relativamente aos possíveis conflitos entre usos e atividades que decorram no espaço marítimo, a legislação complementar da LBOGEM (DL n.º 38/2015) indica que, na existência de conflitos, a entidade responsável pela elaboração do plano de afetação, caso estejam assegurados os valores singulares de biodiversidade e o bom estado ambiental do meio marinho, águas costeiras e de transição, deverá avaliar os seguintes critérios de preferência:

- a) Maior vantagem social e económica para o país (criação de emprego, volume do investimento, criação de valor, qualificação dos recursos humanos, entre outros parâmetros);
- b) Máxima coexistência de usos e atividades (este critério apenas será aplicado quando se verifique uma igualdade de resultados no critério a).

A preferência de um uso ou atividade apresentada num plano de afetação poderá levar à realocação de usos ou atividades existentes, caso não seja possível realizar o novo uso ou atividade noutra área ou volume do espaço marítimo nacional. Neste contexto, os custos associados à realocação da atividade ou usos existente serão suportados pelos interessados em desenvolver o novo uso ou atividade que promoveu a realocação do anterior. A realocação também pode ser feita sempre que o interesse público esteja em causa, nomeadamente por questões ambientais, o plano de afetação pode determinar a realocação de usos ou atividades existentes, sendo os custos suportados pelo Estado salvo se a realocação resultar da ocorrência de causas naturais que coloquem em risco a segurança de pessoa, bens ou o ambiente.

3.3 Utilização do espaço marítimo nacional e regime de licenciamento

Para além da identificação do sistema e instrumentos de gestão territorial, a LBOGEM apresenta as linhas orientadoras para o desenvolvimento do regime de exploração do mar, desenvolvendo também o regime financeiro e económico associado à utilização privativa do espaço marítimo. Está definido como utilização privativa “*utilização mediante a reserva de uma área ou volume para um aproveitamento do meio ou dos recursos marinhos ou serviços dos ecossistemas superior ao obtido por utilização comum e que resulte em vantagem para o interesse público*” [22].

A utilização privativa do espaço marítimo será permitida consoante a atribuição de títulos de utilização privativa por parte da entidade competente, neste caso, a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e os serviços e organismos competentes das Regiões Autónomas, no caso das zonas marítimas adjacentes aos seus arquipélagos. O direito de utilização privativa apenas poderá ser atribuído através de concessão, licença ou autorização. A atribuição de qualquer título de utilização privativa obriga a que seu titular adote medidas para a obtenção e manutenção do bom estado ambiental marinho e das zonas costeiras.

Estão sujeitas a emissão de uma licença de utilização usos ou atividades que façam uma utilização temporária, intermitente ou sazonal (inferior a 12 meses ou desenvolvido durante um ou mais períodos descontínuos do ano civil) de uma área ou volume do espaço marítimo, sendo a duração máxima da licença 25 anos. Por outro lado, atividades e usos que necessitem de um uso prolongado, feito de forma ininterrupta e com uma duração superior a 12 meses, de uma área ou volume do espaço marítimo ficam sujeitas à atribuição de uma concessão, que poderá ter uma duração máxima de 50 anos. Os projetos-piloto relativos a novos usos ou tecnologias e atividades que não possuam um carácter comercial, como por exemplo a investigação científica, estarão sujeitas a atribuição de uma autorização, podendo a autorização ter uma duração máxima de 10 anos.

A atribuição de concessões e licenças implica o pagamento de uma taxa de utilização privativa do espaço marítimo nacional, estando a atribuição de autorizações isenta do pagamento da taxa.

A taxa de utilização do espaço marítimo (TUEM) tem como principal objetivo compensar o benefício que resulta da utilização privativa, pela ocupação de uma área ou volume do espaço marítimo, o custo ambiental inerente às atividades e os custos administrativos resultantes do ordenamento e gestão, da segurança marítima, da manutenção e fiscalização. A TUEM será aplicada a todos os usos e atividades e utilizações do espaço marítimo, tendo apenas como exceção a utilização do espaço marítimo para revelação e aproveitamento de recursos geológicos e minerais e as utilizações ao abrigo de uma autorização. A TUEM é expressa pela fórmula:

$$\textbf{TUEM} = \textbf{A} + \textbf{B} + \textbf{C},$$

A – corresponde à área ou volume do espaço marítimo nacional, sendo calculada pela aplicação de um valor de base à área ocupada, expressa por metro quadrado ou em metro cúbico em função dos requisitos da utilização;

B – corresponde aos efeitos das ocupações suscetíveis de causar impacto significativo e à necessidade de assegurar a monitorização e de garantir o bom estado ambiental do meio marinho;

C – corresponde às necessidades dos serviços de segurança marítima, de sistemas de monitorização e respetiva manutenção.

As receitas resultantes da cobrança da taxa serão distribuídas, ficando 75% para a entidade competente pela atribuição do título utilização privativa e 25% para os cofres do Estado ou das Regiões Autónomas, consoante o caso. Da percentagem atribuída à entidade competente pela atribuição do título de utilização privativa, 50% deve ser aplicado no financiamento das atividades que tenham por objetivo melhorar a gestão e ordenamento do espaço marítimo, no financiamento de ações para a manutenção e consecução do bom estado ambiental e no financiamento e respetiva manutenção dos serviços de segurança marítima e sistemas de monitorização.

A articulação entre os instrumentos de gestão territorial e os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo é extremamente importante, principalmente no que respeita a zona costeira, e o sucesso do ordenamento marítimo e salvaguarda dos recursos e valores naturais marinhos e costeiros depende da existência de uma harmonia e reconhecimento entre os dois sistemas de gestão territorial.

4. A articulação entre os regimes de ordenamento terrestre e marítimo

Tabela 1 – Comparação entre os regimes de ordenamento do território em vigor, nomeadamente entre a legislação aplicável às zonas costeiras e a legislação aplicável ao espaço marítimo, salientando os instrumentos de gestão territorial e a sua articulação

	Ordenamento do Território nas Zonas Costeiras	Ordenamento do Território do Espaço Marítimo
Enquadramento Legal	Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio - Lei de bases gerais da política de solos públicos, ordenamento do território e urbanismo	Lei n.º 17/2014 de 10 de Abril - Lei de Bases do Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM)

	Decreto-Lei n.º 309/1993 de 2 de Setembro – Regula a elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira (POOC)	Decreto-Lei n.º 38/2015 – Legislação complementar da LBOGEM, desenvolvendo o regime jurídico aplicável ao ordenamento do espaço marítimo nacional, o regime económico e financeiro associado à utilização privativa do espaço marítimo.
Instrumentos de Gestão Territorial	PEOTs (POOC; POAP; POE)	Planos de Situação Planos de Afetação
Articulação	Lei n.º 31/2014, Artigo 45 – “ <i>Os programas e os planos territoriais asseguram a respetiva articulação e compatibilização com os planos de ordenamento do espaço marítimo nacional, sempre que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada de planeamento.</i> ”	LBOGEM, Artigo 27 – “ <i>1-Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo asseguram a respetiva articulação e compatibilização com os programas e os planos territoriais, sempre que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitam de uma coordenação integrada de ordenamento.</i> ”
		Decreto-Lei n.º 38/2015, Artigo 5 – “ <i>1-Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional asseguram a respetiva articulação e compatibilização com os programas e planos territoriais, sempre que incidam sobre a mesma área ou sobre áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma coordenação integrada de ordenamento, devendo ser dada prioridade às soluções que <u>determinem uma utilização sustentável do espaço</u>, garantindo a preservação dos ecossistemas marinhos e costeiros, a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e a minimização dos riscos naturais e da erosão costeira.</i> <i>3-Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional acautelam a programação e a concretização dos programas e planos territoriais</i>

		<i>preexistentes com incidência sobre a área a que respeitem, por forma a assegurar a necessária articulação e compatibilização, identificando expressamente as normas incompatíveis dos <u>programas e planos territoriais preexistentes que devem ser revogadas ou alteradas.</u>”</i>
--	--	--

A articulação entre o regime de ordenamento do território terrestre e o regime de ordenamento do território marítimo é essencial para que a boa gestão do espaço seja alcançada com o mínimo de conflitos, principalmente na zona costeira, onde se concentram a maioria das atividades económicas. Neste contexto, torna-se fulcral assegurar a compatibilidade dos programas e planos de ambos os regimes de ordenamento.

Apesar da diferença estrutural relativamente ao uso do solo e ordenamento (acesso aos recursos, propriedades, entre outros) os objetivos gerais do ordenamento terrestre do ordenamento marítimo não são muito diferentes [23]. O ordenamento e gestão do território terrestre é visto como um processo que equilibra os sectores sociais, económicos e ambientais, gerindo a utilização do solo através de planos, ao passo que o ordenamento do espaço marítimo é visto como um processo de organização e alocação dos diferentes usos e atividades humanas que ocorrem no espaço marítimo, para que os objetivos sociais, económicos e ambientais da política marítima integrada sejam alcançados [24].

É fácil identificar que os instrumentos de gestão territorial (IGT) diferem entre os dois sistemas de gestão territorial. O sistema terrestre possui como IGT planos e programas terrestres que se encontram organizados hierarquicamente, abrangendo quatro âmbitos (nacional, regional, intermunicipal e municipal), sendo os programas especiais de ordenamento desenvolvidos no âmbito nacional. Por outro lado, o sistema de ordenamento marítimo apenas reconhece dois IGT, os planos de situação e os planos de afetação, que não possuem uma hierarquia estruturada, nem um âmbito definido.

A necessidade de articular os dois sistemas, principalmente na interface terra/mar, encontra-se referida tanto na legislação que estabelece as normas para o ordenamento terrestre como na legislação que estabelece as normas para o ordenamento do espaço marítimo. Ambas indicam que os instrumentos de ordenamento devem acautelar a

programação e concretização dos programas e planos existentes, assegurando a sua articulação e compatibilização. Todavia, o artigo 5º do decreto complementar da LBOGEM (DL n.º 38/2015), refere que, caso sejam identificadas normas incompatíveis com os programas e plano territoriais, estes devem ser revogadas ou alteradas. Assim, independentemente da tipologia de plano ou programa territorial (quer seja um plano setorial, programa especial ou outro) e da sua função, sempre que exista uma incompatibilidade impossível de articular, entre um plano ou programa terrestre preexistente e um plano de ordenamento do espaço marítimo, os planos e programas terrestres terão que ser adaptados ou alterados para incorporar os planos do espaço marítimo. Esta referência indica uma clara prevalência dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo sob os restantes, o que levanta algumas preocupações na medida em que os programas de ordenamento da zona costeira (os instrumentos mais importantes nesta zona) são o principal instrumento de salvaguarda dos recursos e valores naturais costeiros.

5. Maritime Spatial Planning (MSP)

Ao longo dos últimos anos, a União Europeia (UE), reconhecendo a importância dos oceanos para o desenvolvimento estratégico dos seus estados membro, desenvolveu um quadro legal complexo na área da política marítima, gestão integrada dos ecossistemas e política ambiental (figura 6), com o intuito de promover a sua competitividade internacional, eficiência dos recursos, criação de emprego, procura de novas fontes de crescimento ao mesmo tempo que potencia a proteção da biodiversidade e do meio marinho [25,26]. A economia azul na UE representa 5,4 milhões de empregos e um VAB de quase 500 mil milhões de euros por ano, o que valoriza o comércio e a economia da União Europeia⁴.

A política da UE propõe uma gestão integrada e holística dos oceanos, apontando o ordenamento do espaço marítimo (OEM) como um instrumento de política transversal que irá promover a aplicação mais eficaz da abordagem ecossistémica e da gestão integrada dos oceanos [23,26,27].

⁴ Valores retirados da comunicação da União Europeia “Crescimento Azul” de 2012.

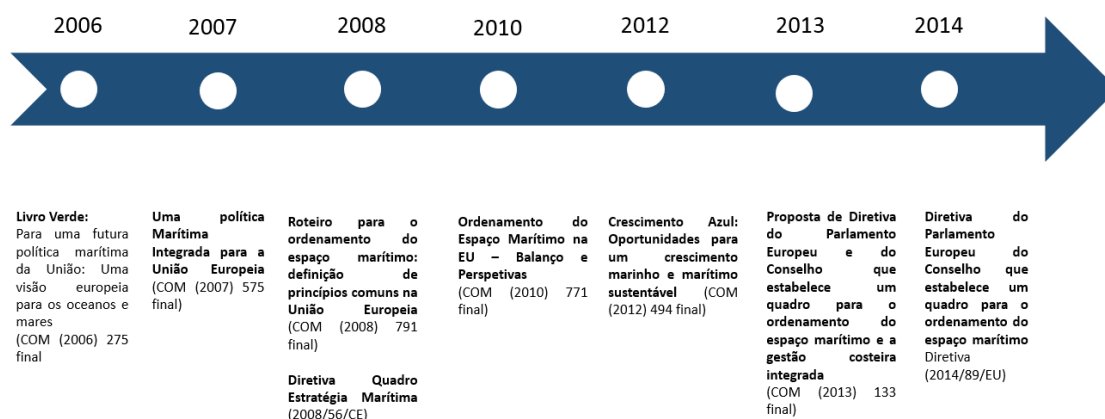


Figura 6 – Esquema temporal da evolução das principais políticas marítimas da União Europeia, de 2006 a 2014.

Considerando o ordenamento do espaço marítimo um instrumento essencial para a aplicação da política marítima integrada, a UE publicou alguns documentos e instrumentos relevantes para a implementação do ordenamento do espaço marítimo. Salientam-se o “Roteiro para o Ordenamento do Espaço Marítimo: definição de princípios comuns na UE”, publicado em 2008 e que apresenta um conjunto de princípios para o ordenamento do espaço marítimo, e o “Ordenamento do Espaço Marítimo na Europa – balanço e perspetivas” publicado em 2010, mostrando a evolução do ordenamento marítimo na Europa desde a publicação do roteiro, apresentando também uma perspetiva para a evolução da implementação e gestão do ordenamento do espaço marítimo [28,29].

A comunicação do Crescimento Azul da União Europeia de 2012 coloca a economia e o crescimento azul nas agendas políticas dos estados membros, sendo o ordenamento do espaço marítimo indicado como medida específica em matéria de política marítima integrada.

Os mares e oceanos europeus têm um amplo espectro de características ambientais, desde reservas marinhas protegidas a zonas afetadas por uma grande variedade de atividades económicas e recreativas. Neste contexto, torna-se essencial gerir o espaço marítimo de forma a conciliar as necessidades de conservação do ecossistema marinho e de exploração económica sustentável dos recursos marinhos através do desenvolvimento e implantação de políticas adequadas e da integração de medidas coerentes que tenham em consideração os interesses setoriais, estatais e privados [27].

A diretiva n.º 89/2014 do Parlamento e Conselho Europeu, estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo definindo-o como “*processo através do qual as autoridades competentes dos Estados-Membros analisam e organizam, as atividades humanas nas zonas marinhas para alcançar objetivos ecológicos, económicos e sociais*”. As abordagens sectoriais à utilização do espaço marítimo proporcionam políticas fragmentadas, condicionam as atividades marítimas e reduzindo o seu potencial de crescimento e comprometem a capacidade de proteção do meio marinho. O ordenamento do espaço marítimo atua como um instrumento estratégico intersectorial que permite promover o desenvolvimento sustentável do espaço marítimo, coordenando as abordagens sectoriais, identificando as diferentes utilizações do espaço e gerindo-as e diminuindo a probabilidade de existência de conflitos entre os diferentes usos e atividades.

Do ordenamento do espaço marítimo resulta, normalmente, um plano ou uma visão para uma determinada região marítima. Os principais objetivos do ordenamento do espaço marítimo são:

- Garantir a sustentabilidade do uso e desenvolvimento das áreas marítimas sob a jurisdição dos estados membros, tendo em conta que a noção de sustentabilidade inclui os aspetos ecológicos, sociais e económicos;
- Prevenir e/ou reduzir os conflitos entre diferentes sectores interessados na mesma área marítima;
- Atenuar os efeitos das alterações climáticas, da acidificação dos oceanos, do aumento da temperatura e da frequência de fenómenos meteorológicos extremos, promovendo a utilização eficiente do espaço marítimo, da energia renovável e a adaptação económica ao impacto das alterações climáticas nas zonas marítimas e costeiras;
- Simplificar o processo da atribuição de licenças e autorizações que respeitam a áreas marítimas;
- Estabelecer mecanismos de decisões transparentes e responsáveis, que permitam uma coordenação eficaz dos vários sectores interessados, incluindo o ambiente.

De acordo com o modo como os três pilares do desenvolvimento sustentável (economia, sociedade e ambiente) são abordados no ordenamento do espaço marítimo, podem ser considerados dois tipos de ordenamento: o ordenamento “*soft*” e o

ordenamento “*hard*” [18,25]. O ordenamento “*soft*” ocorre quando se promove o crescimento económico dos sectores marítimos de uma forma sustentável, dando maior relevo e prioridade ao desenvolvimento do pilar económico. Por outro lado, o ordenamento “*hard*” ocorre quando a conservação dos ecossistemas e dos serviços do ecossistema marinhos são a principal prioridade, colocando os interesses ambientais à frente dos interesses económicos. Embora o ordenamento “*hard*” tenha sido apontado como a melhor forma de garantir a sustentabilidade dos ecossistemas e recursos marinhos, a maioria dos países optou por implementar o ordenamento “*soft*”, deixando o ambiente marinho para segundo plano [18].

A diretiva n.º 89/269 complementa a política marítima integrada da União Europeia, promovendo a cooperação entre diferentes sectores da área marítima e sugerindo o desenvolvimento de planos de ordenamento que irão contribuir para a gestão das atividades marítimas e da exploração dos recursos marítimos e costeiros.

Para a implementação do OEM, a UE sugere, através do roteiro para a implementação do ordenamento do espaço marítimo, que os Estados comecem por seguir as linhas orientadoras da CNUDM e das políticas comunitárias da UE (Diretiva quadro estratégia marítima, Política marítima integrada, entre outras). O ordenamento do espaço marítimo tem como princípio adjacente a abordagem ecossistémica, pelo que todos os processos de ordenamento desenvolvidos devem ser adaptados ao local e às condições do ecossistema local e sempre que possível, devem ser realizadas avaliações de impacto ambiental especificamente adaptadas para cada região ou baseadas nos ecossistemas existentes no espaço marítimo [27].

O OEM abrange três dimensões, incluindo as atividades que decorrem no fundo do mar, na coluna de água e na superfície da água, o que permite uma utilização polivalente do espaço marítimo e necessita de uma gestão clara e precisa, de forma a garantir a compatibilidade entre os usos e atividades e a redução de conflitos.

Um dos principais desafios do ordenamento do espaço marítimo é garantir a coerência entre o regime de ordenamento terrestre e o regime de ordenamento marítimo principalmente nas zonas costeiras, que são particularmente importantes no bem-estar e na qualidade de vida das sociedades.

O envolvimento de todas as partes interessadas no processo é fundamental para que este seja eficaz a longo termo, promovendo uma melhor perceção da influência humana

nos espaços marítimos, das atividades e usos a serem desenvolvidos e uma melhor gestão da distribuição espacial das diferentes atividades/usos, promovendo uma melhor compreensão da complexidade da gestão de zonas marinhas [30]. As partes interessadas devem ser envolvidas ao longo de todo o processo de ordenamento e não apenas aquando a consulta pública dos planos, uma vez que o seu envolvimento ao longo de todo o processo de ordenamento tenderá a diminuir a existência de conflitos entre os diferentes sectores e facilitará a tomada de decisões.

A implementação do OEM permite ter uma visão estratégica a longo prazo do espaço marítimo, na medida em que promove a gestão das atividades e usos existentes e, simultaneamente, permite projetar as atividades e usos potenciais de serem desenvolvidos no espaço marítimo [27].

A diretiva para o ordenamento do espaço marítimo recomenda que este seja feito de acordo com as características específicas de cada região ou sub-região marítima, através da recolha de dados e envolvimento participativo das partes interessadas e autoridades locais/regionais. A aplicação do ordenamento do espaço marítimo é da responsabilidade de cada estado membro o que possibilita a existência de várias maneiras de implementar o ordenamento do espaço marítimo.

6. Contexto Europeu

A partilha de informação e de experiências entre os países que se encontram a desenvolver o ordenamento do espaço marítimo é essencial para a melhoria contínua do processo de implementação, monitorização e avaliação deste instrumento. Para a análise europeia foram selecionados três países europeus: Reino Unido, Noruega e Holanda.

A seleção dos países foi feita através da análise da informação disponível nos *sites* governamentais e não-governamentais sobre o ordenamento do espaço marítimo, ao passo que o contacto com os países selecionados foi obtido através da Rede de Conselhos Consultivos Europeus de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (EEAC – *European Environment and Sustainable Development Advisory Councils*) e através dos contactos disponibilizados nas páginas governamentais oficiais com a tutela dos assuntos do mar. Após o estabelecimento do contacto com a Agência *Natural Resources Wales* (Reino Unido), com o *Dutch Council for the Environment and Infrastructure* (Holanda) e a Agência do Ambiente da Noruega, foi enviado um inquérito com questões referentes ao ordenamento do espaço marítimo (anexos 2, 3, 4).

A análise baseou-se na interpretação de inquérito enviado, da legislação e documentos enviados pelos países, focando-se em quatro pontos-chave:

1. Identificação da política de ordenamento do espaço marítimo;
2. Tutela dos assuntos marítimos
3. Tipologia de instrumentos de gestão territorial;
4. Regime de Licenciamento.

6.1 - Reino Unido

O desenvolvimento da governança marítima no Reino Unido não é um assunto muito recente, e a preocupação por promover uma abordagem ecossistémica, a harmonização das atividades humanas e de políticas ambientais, sociais e económicas que beneficiem a sustentabilidade dos ecossistemas e o bem-estar humano levou o governo a desenvolver uma lei de bases para a gestão e ordenamento do espaço marítimo [31].

Em novembro de 2009 foi aprovado o *Marine Coastal and Access Act*, sendo este o equivalente a uma lei de bases para o ordenamento e a gestão do espaço marítimo, pretendendo melhorar a gestão e regulamentação das zonas costeiras e marítimas, através da aplicação de um sistema de gestão integrada mais eficaz [32]. Aplicando-se apenas ao espaço marítimo de Inglaterra e País de Gales, o *Marine and Coastal Access Act 2009* tem como principal objetivo obter mares e oceanos limpos, saudáveis, seguros, produtivos e biologicamente diversos e a sustentabilidade dos ecossistemas marinhos e costeiros.

De forma a simplificar o processo de governança marítima, a lei de bases apresenta uma reforma do complexo sistema de gestão marítima, apresentando um quadro legal mais simples e coerente, de forma a assegurar o equilíbrio entre as atividades sociais e económicas e a proteção da biodiversidade dos ecossistemas marítimos e costeiros.

A lei de bases teve como principal intuito a criação de uma organização para o ordenamento e gestão do espaço marítimo, a criação de uma estrutura para o ordenamento marítimo, reformulação do sistema de licenciamento marítimo, a criação de uma rede de zonas de conservação marítimas e reforma da gestão das pescas.

Apesar da intenção de simplificação do sistema de governança marítima indicada na lei de bases, a gestão do espaço marítimo envolve a consideração de vários sectores e políticas sectoriais, nacionais e internacionais, pelo que existem vários departamentos governamentais envolvidos na sua gestão. Os departamentos envolvidos são [32]:

- DCLG (Departamento das Comunidades e Governos locais) – Responsáveis pela avaliação de projetos de infraestruturas de interesse nacional, tais como parques eólicos (superiores a 100 MV), estações de eletricidade, portos e desenvolvimento portuário, entre outros projetos considerados de interesse nacional. Esta responsabilidade recai sobre a Unidade de Planeamento de Grandes Infraestruturas (*Major Infrastructure Planning Unit*).
- DEEC (Departamento da Energia e Alterações Climáticas) – Responsáveis pelo licenciamento, exploração e regulação do desenvolvimento de projetos relacionados com a exploração de petróleo e gás na plataforma continental do Reino Unido. Também têm a função de regular as atividades relacionadas com a energia, renováveis ou não renováveis.
- DfT (Departamento de transportes) – Exercem funções na regulação da navegação, prevenção da poluição através de embarcações e transporte marítimo.
- DCMS (Departamento da Cultura, Informação e Desporto) – Através do organismo público *English Heritage* é responsável pela proteção e preservação de destroços de naufrágios e proteção do ambiente marinho com interesse histórico e arqueológico.
- MOD (Ministério da Defesa) – Responsável por tudo o que envolve a defesa e segurança do país, incluindo a defesa das zonas costeiras.
- DEFRA (Departamento do Ambiente, Agricultura e Assuntos Rurais) – Este departamento é composto por várias agências executivas e organismos públicos executivos e não departamentais (geridos por um conselho e presidente independentes). Os organismos do DEFRA envolvidos na gestão marítima são:
 - *Natural England* – organismo consultivo e conselheiro do governo e da indústria relativamente à conservação do ambiente, biodiversidade e paisagens marinhas nas águas territoriais (até às 12 milhas náuticas). É também responsável pela recomendação das áreas marinhas a contemplar e incluir na rede nacional de zonas de conservação marinha, combinando as novas áreas com as já existentes, de modo a formar uma rede ecologicamente coerente, dentro do limite das águas territoriais.
 - Comité de conservação da Natureza (*Joint Nature Conservation Committee*) – aconselha o governo relativamente à conservação da natureza *offshore* (entre as 12 e as 200 milhas náuticas), tendo em conta a

legislação nacional e internacional de proteção e conservação da biodiversidade e ambiente marinho.

- Agência do ambiente (*Environment Agency*) – Responsável pela implementação nacional da diretiva quadro da água de forma a obter o bom estado ecológico para as águas, pela prevenção da erosão costeira, pela poluição, pela fiscalização das águas balneares, pelo licenciamento ambiental até às 12 milhas náuticas, entre outras.
- Organização de Gestão Marítima (*Marine Management Organization – MMO*) – Toma decisões para a maioria dos desenvolvimentos marítimos. É o principal regulador governamental das águas territoriais e áreas marítimas em alto mar, desempenhando funções em nome de vários departamentos governamentais. Responsável pelo ordenamento do espaço marítimo, pelo licenciamento marítimo e pelas zonas de conservação marítimas.
- Autoridades de Pescas Costeiras e Conservação (*Inshore Fisheries Conservation Authorities - IFCAs*) – Responsável pela gestão das pescas costeiras e pelo cumprimento das leis municipais até às 6 milhas náuticas.

O *Marine and Coastal Access Act 2009* indica a criação de duas novas instituições, a Organização de Gestão Marítima (*Maritime Management Organization- MMO*) e as Autoridades de Pesca Costeira e Conservação (*Inshore Fisheries and Conservation Authorities – IFCAs*).

A MMO é a entidade responsável por supervisionar as ações e objetivos compreendidos na lei de bases, pela elaboração dos planos de ordenamento do espaço marítimo, sendo a reguladora da maioria das atividades que ocorrem no espaço marítimo. Estabelecida em Abril de 2010, reporta diretamente ao parlamento através do secretário de estado. A administração da emissão de licenças e autorizações para o espaço marítimo, gestão das pescas marítimas, regulação da investigação científica, monitorização e execução das licenças, quotas, estatísticas e licenças de embarcações também faz parte das funções da MMO.

Relativamente à conservação e proteção da natureza, a MMO é responsável pela criação da rede de zonas de conservação marinhas (*Marine Conservation Zones – MCZ*) e pela gestão das atividades permitidas nas zonas de proteção marinha, estando

legalmente autorizada a fiscalizar a existência de licenças, autorizações e cumprimento da legislação existente no âmbito da proteção ambiental [31].

As IFCA's (*Inshore Fisheries Conservation Authorities*) têm como principal função liderar, defender e gerir o ambiente marinho e as pescas de forma sustentável, garantindo um justo equilíbrio entre os benefícios sociais, ambientais e económicos, promovendo mares saudáveis, uma pesca sustentável e uma indústria viável. As IFCA's serão compostas por conselheiros, pessoas locais com conhecimento sobre as pescas na comunidade e pessoas com conhecimentos científicos sobre o assunto.

6.1.1 Ordenamento do Espaço Marítimo

O ordenamento do espaço marítimo do Reino Unido é realizado através da declaração de política marítima e de planos marítimos, sendo estes os instrumentos de gestão territorial previstos na lei de bases.

O espaço marítimo do Reino Unido foi dividido por regiões, de forma a facilitar o seu ordenamento, sendo as regiões e os seus respetivos responsáveis:

- Região Costeira Inglesa – Secretário de Estado;
- Região de Alto Mar Inglesa – Secretário de Estado;
- Região Costeira Escocesa;
- Região de Alto Mar Escocesa – Ministros Escoceses;
- Região Costeira do País de Gales – Ministros Galeses;
- Região de Alto Mar do País de Gales – Ministros Galeses;
- Região Costeira da Irlanda do Norte;
- Região de Alto mar da Irlanda do Norte – Departamento do Ambiente da Irlanda do Norte.

As regiões costeiras da Escócia e da Irlanda do Norte não apresentam, na lei de bases, uma autoridade de ordenamento do espaço marítimo atribuída. Em Inglaterra e no País de Gales as funções de ordenamento do espaço marítimo dos ministros foram delegadas para a MMO.

Para melhor proceder ao ordenamento e planeamento, a MMO dividiu o espaço marítimo de Inglaterra em 11 zonas de ordenamento, sendo estas:

1. Zona Costeira Norte
2. Zona de Alto Mar Norte
3. Zona Costeira Este
4. Zona de Alto Mar Este
5. Zona Costeira Sudeste
6. Zona Costeira Sul
7. Zona de Alto Mar Sul
8. Zona Costeira Sudoeste
9. Zona de Alto Mar Sudoeste
10. Zona Costeira Noroeste
11. Zona de Alto Mar Noroeste

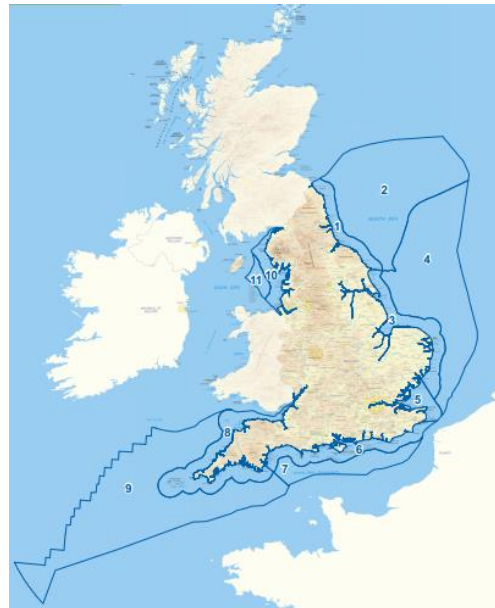


Figura 7 – Mapa com as regiões zonas de ordenamento definidas para o espaço marítimo do Reino Unido. Fonte:https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325688/marine_plan_areas.pdf

Como referido anteriormente, o sistema de gestão territorial marítimo será composto por dois instrumentos de gestão territorial, sendo estes a declaração de política marítima e os planos de ordenamento. Os dois instrumentos de gestão territorial formam um novo sistema de ordenamento e planeamento para as atividades marítimas, potenciando uma maior coerência política na visão estratégica do ordenamento, dos recursos e da interação entre as atividades [32].

A declaração de política marítima (*Marine Policy Statements – MPS*) promove uma gestão mais estratégica dos recursos marítimos. Publicada em 2010, esta fornece o quadro para a preparação dos planos de ordenamento marítimo, para o sistema de licenciamento marítimo e para a tomada de decisões que afetem o ecossistema marinho [33]. A declaração foi assinada pelo Secretário de Estado, pelos Ministros Escoceses, pelos Ministros do País de Gales e pelo Departamento do Ambiente da Irlanda do Norte, sendo um passo muito importante a gestão integrada dos oceanos e mares.

A declaração de política marítima fornece as orientações políticas sob as quais os planos marítimos nacionais e regionais irão ser desenvolvidos, implementados, monitorizados e alterados, tentando manter um nível de coerência no ordenamento de todo o espaço marítimo do Reino Unido. Os seus objetivos compreendem o

desenvolvimento económico dos mares e oceanos tendo em conta as limitações do ambiente marinho, a adoção da abordagem ecossistémica, a criação de uma rede de áreas marinhas protegidas, a análise sectorial das diferentes atividades marítimas e a identificação de possíveis problemas de desenvolvimento das atividades.

A lei de bases indica que todas as decisões de autorização, licenciamento e de execução de projetos que podem afetar a área marítima do Reino Unido têm que estar de acordo com a declaração de política marítima, requerendo também que os planos marítimos estejam em conformidade com a declaração de política marítima em vigor.

Os planos de ordenamento têm que ser documentos informativos e fáceis de interpretar, uma vez que irão providenciar informações detalhadas sobre as políticas marítimas. Estes têm de ser elaborados de acordo com as informações e políticas definidas na declaração de política marítima. Os planos identificam as atividades que decorrem no espaço marítimo, o espaço que ocupam e que atividades prioritárias e fundamentais para o país, dando uma orientação clara relativamente à natureza das atividades que podem ser permitidas num determinado local.

A partir do momento em que os planos estão adotados, estes terão o mesmo impacto sobre a autorização ou de execução de qualquer decisão no espaço marítimo que a declaração de política marítima, incluindo os requisitos e condições associadas às autorizações e à ação de execução que serão tomadas para garantir o cumprimento. Sempre que algum plano não siga as orientações descritas na declaração, a entidade que o elaborou o plano terá que explicar as razões para tal.

A priorização das atividades em cada plano será determinada ao longo do processo de planeamento, tendo em conta os vários fatores envolvidos nos objetivos políticos e as características da área em questão. A coordenação transfronteiriça será tida em consideração no processo de planeamento.

A MMO encontra-se a desenvolver os planos para as regiões de ordenamento, sendo que os primeiros a serem desenvolvidos foram os planos da zona este, tanto o costeiro como o de alto mar, tendo os planos finais sido publicados em abril de 2014 [32].

6.1.2 Articulação entre o regime terrestre e o regime marítimo

As políticas incluídas na declaração de política marítima têm em consideração o sistema de ordenamento terrestre e outros regimes que afetem ou possam afetar o espaço

marítimo. A articulação com o regime terrestre terá que ser alcançada sempre que se tratem de projetos de infraestruturas de interesse nacional (*National Significant Infrastructure Projects* - NSIPs), tais como parques eólicos, exploração de gás e petróleo e construção portuária, e na interface terra/mar, ou seja, nas zonas costeiras.

A articulação na zona costeira é extremamente relevante, visto ser uma zona bastante importante do ponto de vista socioeconómico para as comunidades. Os planos de ordenamento marítimo têm jurisdição até à linha máxima de maré alta (MHWS – *Mean High Water Spring Tide*), ao passo que os planos de ordenamento terrestres têm jurisdição à linha de maré baixa (LWST- *Low Water Spring Tide*), havendo aqui uma sobreposição dos instrumentos de gestão territorial (figura 8).

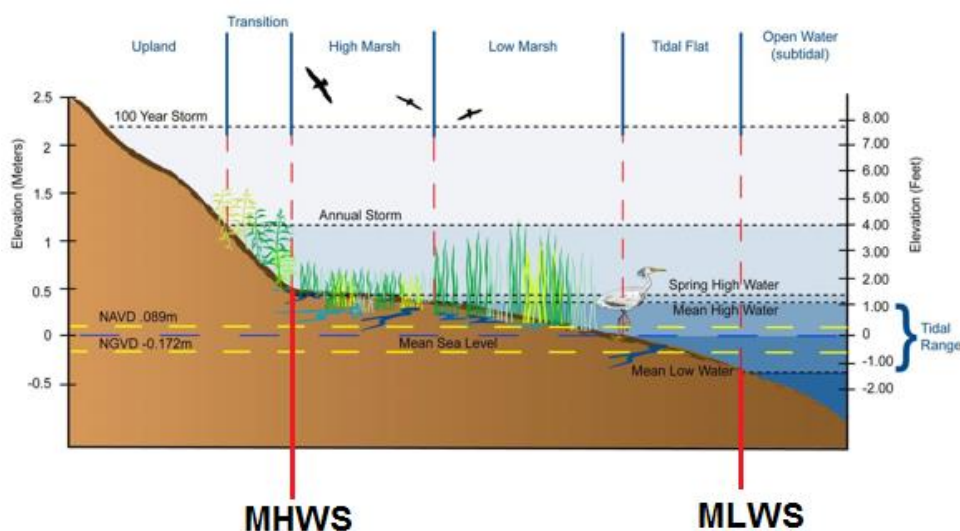


Figura 8 – Esquema exemplificativo da sobreposição dos regimes de ordenamento terrestre e marítimo, indicadas no *Marine and Coastal Access Act 2009* (in http://maps.risingsea.net/tidal_elevation_explanation.html)

Na declaração de política marítima é indicado que a sobreposição fará com que os dois sistemas de gestão territorial assumam a gestão total da zona em questão, não se restringindo a limites artificiais na zona costeira. A sobreposição geográfica irá incentivar as entidades responsáveis a cooperarem entre si para a gestão do espaço, para que a harmonização entre os planos seja alcançada [33].

Nas zonas costeiras, os planos marítimos também terão uma sobreposição com os quadros de desenvolvimento local (LDFs - *Local development frameworks*), tendo a MMO que listar as políticas marítimas complementadas no LDF, para serem consideradas durante o desenvolvimento do plano de ordenamento marítimo. Sempre que for encontrado um ponto de conflito, o que teoricamente é raro tendo em conta que a

declaração de política marítima tem que incorporar todas políticas nacionais terrestres, as entidades responsáveis devem tentar encontrar uma solução legal para o conflito, garantido a conformidade dos planos.

Para que o ordenamento do espaço marítimo conseguir estar em harmonia e integrado com o ordenamento terrestre, é necessário que os planos marítimos sejam desenvolvidos e desenhados tendo em conta os planos e políticas terrestres. O conhecimento adquirido ao longo de cerca de 60 anos de planeamento terrestre serviu de base para o desenvolvimento do sistema marítimo, no que diz respeito à hierarquia dos planos, ao rigor dos prazos estipulados, à inclusão das partes interessadas no processo de planeamento, entre outras.

A MMO, responsável pelo ordenamento marítimo, deve agir de modo a facilitar o processo de integração das políticas terrestres nos planos marítimos. A declaração de política marítima indica que, dentro do possível, os planos marítimos devem tentar desenvolver e reforçar as políticas terrestres já existentes, evitando adicionar ou, de alguma forma, complicá-las [34]. Este procedimento é considerado pelo governo como a forma mais fácil e clara de promover a compatibilidade dos planos, tal como é exigido pela lei, devendo a MMO envolver as autoridades locais durante o processo de desenvolvimento dos planos marítimos [34]. A publicação de guias e documentos políticos para a interação dos dois sistemas por parte do governo é outra forma de auxiliar a conciliação dos dois sistemas.

O regime de ordenamento terrestre contempla políticas direcionadas para o ordenamento das zonas costeiras, de estuários, de gestão das bacias hidrográficas, de parques naturais, entre outros, que deverão ser incluídas nos planos marítimos, evitando a substituição das mesmas, reconhecendo-se assim que os dois sistemas se devem adaptar mutuamente e evoluir em conjunto ao longo do tempo [34].

A declaração de política marítima sugere que sejam estabelecidos responsáveis pela cooperação entre as diferentes autoridades envolvidas no ordenamento de ambos os sistemas, principalmente nas fases de desenvolvimento, implementação e revisão dos planos. Estes responsáveis entre as várias autoridades devem promover a realização de fóruns para resolver as questões mais sensíveis e conflituosas entre as políticas terrestres e as políticas marítimas, contribuindo para o desenvolvimento de planos marítimos com objetivos políticos claros, que facilitem o processo de licenciamento para a atividades que

afetem tanto o mar como a terra, garantindo também o desenvolvimento apropriado em terra de infraestruturas de apoio às atividades marinhas.

Os impactos das atividades marítimas (poluição, ruído, tráfego marítimo, cabos, entre outros) na zona terrestre também têm que ser considerados nos planos de ordenamento, bem como o impacto das atividades terrestres no ecossistema marinho.

Ao colocar as comunidades costeiras na sobreposição de dois sistemas, o ordenamento marítimo tem o potencial de, quando apropriado, contribuir para a transformação das cidades costeiras de zonas geograficamente periféricas em centros de crescimento económico sustentável.

A articulação entre os dois sistemas é também assegurada pela avaliação da sustentabilidade das propostas de planos marítimos e pela obrigatoriedade de coerência entre a declaração de política marítima e as declarações de política nacional (*National Policy Statements*), que correspondem aos planos sectoriais. As autoridades locais de ordenamento terrestre não têm nenhuma obrigação recíproca de garantir a compatibilidade entre os dois sistemas de gestão territorial, todavia, sempre que se esteja a planear o desenvolvimento ou a alteração de um plano terrestre que afete o espaço marítimo, a declaração de política marítima e os planos marítimos têm que ser considerados.

Todas as medidas apontadas na declaração de política marítima para a articulação dos dois regimes pretendem salvaguardar a zona de interface entre a terra e o mar, promovendo uma visão holística e integradora para a gestão marítima.

6.1.3 Regime de Licenciamento Marítimo

As bases para o licenciamento estabelecidas na lei de bases e na declaração de política marítima têm como objetivo a simplificação do processo de licenciamento. Para muitos *stakeholders* de projetos portuários, de desenvolvimento de projetos de energias renováveis, pescadores, entre outros, o novo modelo de licenciamento ajudou a suprimir a complexidade e sobreposição de funções do modelo anterior.

A MMO analisa os pedidos de licenciamento e está autorizada a cobrar o pagamento de uma taxa, definida pela regulamentação publicada pela entidade responsável, podendo a taxa variar consoante a tipologia da atividade a licenciar e o tempo que a MMO despenderá para a análise do processo (algumas das taxas podem ser consultadas no guia

disponibilizado no site da MMO, através do link <https://www.gov.uk/government/publications/marine-licensing-fees/marine-licensing-fees>). A decisão de concessão de licença por parte da MMO deverá ter em conta as observações feitas durante o processo de consulta, a proteção do ambiente, a proteção da saúde humana, a prevenção de interferência com as utilizações legítimas do mar, a harmonização com o plano marítimo, a concordância com os objetivos estabelecidos no plano e a coexistência com outros projetos, programas, planos e políticas nacionais que afetem a mesma área. A aprovação de um plano marítimo não afetará a validade das licenças concedidas antes da elaboração e aprovação desse mesmo plano.

Sempre que o licenciamento de uma atividade que apresente algum impacto ambiental esteja em causa, a autoridade responsável pela conservação da natureza deve ser consultada, sendo que a licença só pode ser atribuída a uma atividade que cause danos caso não exista outra alternativa e caso existam benefícios públicos importantes e um pacote de compensação ambiental.

O novo sistema de licenciamento, apesar de mais simples, ainda possui algumas sobreposições de competências e funções que têm de ser resolvidas, sendo algumas destas situações referidas de seguida.

A agência do ambiente é responsável pelo licenciamento ambiental para atividades que decorrem em terra, desempenhando funções no controlo da poluição terrestre, aérea e aquática. O regime de licenciamento ambiental tem jurisdição desde o espaço terrestre até à fronteira marítima do mar territorial, ou seja, até às 12 milhas náuticas. Algumas atividades marítimas são apenas licenciadas pela licença ambiental (como por exemplo, o desmantelamento de barcos), ao passo que outras requerem o duplo licenciamento (licença ambiental + licença marítima).

De acordo com a lei de bases, a jurisdição do licenciamento marítimo está limitada, em direção à terra, até à linha máxima de maré alta (MHWS -*Mean High Water Spring Tides*), pelo que as licenças marítimas não se podem estender, para terra, além deste limite. Algumas atividades de resíduos que ocorrem inteiramente da MHWS para o mar, estão isentas da licença ambiental, uma vez que serão obrigatoriamente reguladas através da licença marítima, devendo a Agência do Ambiente ser consultada no processo de licenciamento. As atividades de resíduos que passem o limite terrestre da MHWS já

têm que estar sujeitas ao duplo licenciamento, como é o exemplo das descargas de efluentes industriais e esgotos [32].

O licenciamento de projetos para gerar energia em alto mar, desde parques eólicos a dispositivos de ondas e marés que tenham entre 1 MV e 100 MV recai sobre a responsabilidade da MMO., todavia, todos os projetos que sejam para infraestruturas que ultrapassem os 100 MV, passam a estar sobre a responsabilidade da direção nacional de infraestruturas, pertencente ao departamento das comunidades e governos locais. Nestas situações, a MMO é consultada durante o processo de licenciamento e tem liberdade para aplicar uma taxa marítima, consoante as situações.

Os projetos de infraestruturas de interesse nacional, tais como construção de portos, marinas e centrais elétricas requerem uma autorização de desenvolvimento, pelo que a MMO é consultora do processo e livre de aplicar uma taxa marítima.

A lei de bases também exclui do regime de licenciamento a maioria das atividades relacionadas com a exploração de petróleo e gás, uma vez que estas atividades já se encontram regulamentadas por outras leis, sendo estas reguladas pelo departamento da energia e alterações climáticas (DECC). A construção e a manutenção de condutas e instalações em alto mar necessárias para a exploração de petróleo e de gás também se encontram sobre a responsabilidade de licenciamento do DECC, assim como a captura e acumulação de carbono [32].

Para clarificar melhor as sobreposições de funções e responsabilidades existentes, as entidades em causa têm colaborado de forma a estabelecer documentos de entendimento entre elas, no que respeita ao ambiente marinho, sendo o “*Coastal Concordat*” um exemplo deste tipo de documentos. Em 2012 foi publicado o documento “*Coastal Concordat*”, que estabelece os princípios segundo os quais os órgãos reguladores e consultivos se propõem a trabalhar com as autoridades de planeamento local. Este acordo foi feito entre o Departamento do Ambiente, Agricultura e Assuntos Rurais, o Departamento das Comunidades e Governos locais, o Departamento dos transportes, a MMO, a Agência do Ambiente, “*Natural England*” e as associações locais governamentais de grupos de interesse na zona costeira.

6.2 - Holanda

O Mar do Norte ocupa uma área de 575 000 km², onde a área sob jurisdição holandesa tem aproximadamente 58 000 km², o que representa cerca de 10% do Mar do

Norte inteiro. A área marítima holandesa é cerca de 1,5 vezes superior ao tamanho da massa terrestre dos países baixos, sendo também uma das áreas marítimas mais utilizadas no mundo. Ao longo das últimas décadas, a Holanda teve alguns progressos importantes para a gestão do espaço marítimo.

Em 2005, o Ministro Holandês da Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente integrou no documento de política nacional do ordenamento do território um capítulo dedicado ao Mar do Norte, que pretendia promover o uso eficiente do espaço e prevenir a fragmentação. A política marítima incluída no Plano de Ordenamento Nacional indica que a integração das atividades atuais com o meio marinho deixou de ser uma opção, mas sim uma obrigação, uma vez que o desenvolvimento das atividades em equilíbrio com o meio envolvente não pode ultrapassar a resiliência do ecossistema à pressão externa.

Também em 2005, foi desenvolvido o Plano de Gestão Integrada para o Mar do Norte, com o intuito de obter um mar saudável, uma gestão segura do espaço e promover um mar rentável [35]. O plano de gestão definia zonas de uso conforme era necessário (rotas para navios, zonas para exercícios militares, zonas de valor ecológico, entre outras). Esta abordagem ao ordenamento do espaço marítimo permitiu liberdade considerável ao sector privado, dando-lhes liberdade para desenvolver inúmeras iniciativas, dentro de certos limites. O ordenamento do espaço marítimo era visto como uma maneira de promover a utilização sustentável ao mesmo tempo que permitia o desenvolvimento máximo possível de iniciativas do sector privado, apresentando as condições necessárias para o usufruto do espaço marítimo.

Em 2008, a revisão da lei de ordenamento holandesa permitiu incorporar a base legal para o ordenamento do espaço marítimo para além de 1km da linha de base, abrangendo o mar territorial e a ZEE [35]. Sendo assim, da linha de base até 1km para o mar, a jurisdição é responsabilidade municipal e das zonas providenciais (a fronteira de 1km é medida a partir da linha de baixa-mar, estando as delimitações municipais e providenciais descritas na legislação terrestre). A partir daí, a política e gestão do Mar do Norte passa a ser responsabilidade do governo central, o que inclui o mar territorial (até às 12 milhas náuticas) e a ZEE. Na ZEE a jurisdição holandesa é mais restrita, tendo em conta que a maioria das políticas de gestão do Mar do Norte são determinadas pelos quadros internacionais, entre as quais a CNUDM, a Convenção de Londres (sobre resíduos), a MARPOL (prevenção da poluição por navios), OSPAR (proteção do meio

marinho do Atlântico Nordeste), a DQEM, a diretiva aves e a diretiva habitats, entre outras que servem também como linhas orientadoras para o desenvolvimento da política do Mar do Norte. Desta forma, o ordenamento do espaço marítimo passa a ser visto como uma forma de equilibrar os interesses económicos, sociais e ambientais do país.

O desenvolvimento do Plano Nacional da Água em 2009, com base na Lei da Água e na Lei de Ordenamento do Território, iniciou uma nova era para a gestão do espaço marítimo [36]. O governo holandês considerou que era necessário responder às questões da evolução do clima, demografia e economia, investindo na gestão sustentável da água, para que as gerações vindouras tenham oportunidade de usufruir da Holanda como um país rico em recursos e seguro.

No seguimento do Plano Nacional da Água de 2009, o governo holandês desenvolveu um documento político para o Mar do Norte (*Policy Document on the North Sea, 2009*), que apresenta uma visão mais estratégica para o Mar do Norte, tendo este documento sido posteriormente, incluído no Plano Nacional da Água. O documento de política para o Mar do Norte detalha e fundamenta as opções políticas para os usos e atividades humanas desenvolvidos no espaço marítimo e a sua aplicação no Plano Nacional da Água, fornecendo o quadro geral para a coordenação espacial dos usos e atividades do espaço marítimo em relação ao ecossistema marinho [37].

A gestão do ordenamento e planeamento do Mar do Norte estão envolvidos várias organizações do governo holandês, entre os quais:

- ✓ Ministério das Infraestruturas e Ambiente – responsável pela elaboração da política da água e por supervisionar a implementação de leis e regulamentos, tais como a convenção de OSPAR.
- ✓ Ministério dos Assuntos Económicos – responsável pelo licenciamento de atividades de exploração de gás e petróleo, pela monitorização da conformidade dos regulamentos legais para a deteção e extração de recursos minerais, envolvido nos desenvolvimentos em larga escala de energia eólica, entre outras responsabilidades.
- ✓ Ministério da Defesa – responsável pelo mapeamento de dados náuticos e pelo desenvolvimento de atividades no âmbito da segurança e defesa do país.
- ✓ Ministério das Finanças – responsável pelas alfândegas e pela tributação com base na legislação fiscal.

- ✓ Ministério da Segurança e Justiça – responsável pelos departamentos da polícia marítima, que fazem a monitorização das embarcações comerciais e recreativas e das embarcações que se encontrem no mar territorial.

Todos os ministérios com funções e responsabilidades no Mar do Norte trabalham juntos no Órgão Interministerial Consultivo do Mar do Norte (IDON - *Interdepartmental Directors North Sea Consultative Body*). O IDON coordena o desenvolvimento de políticas marítimas e prepara a tomada de decisões relativamente à gestão do espaço marítimo. Desta forma, o IDON tem a responsabilidade de garantir que as políticas desenvolvidas pelos diversos ministérios, no que respeita a gestão e utilização do espaço marítimo, compartilham a mesma visão para o uso partilhado e comum do espaço marítimo. As tarefas de gestão do Mar do Norte são da responsabilidade do IDON, o que permite que o governo cumpra o seu papel na formação sustentável do uso do mar, através de uma única autoridade. Fazem parte do IDON o Ministério das Infraestruturas e Ambiente, o Ministério dos Assuntos Económicos, o Ministério da Defesa, o Ministério das Finanças, o Ministério da Educação, Cultura e Ciência e algumas organizações executivas, como a guarda costeira.

O Secretário de Estado dos Transportes, Obras Públicas e Gestão da Água é o responsável pela coordenação da política integrada do mar do Norte e pela sua gestão, sendo auxiliado pelo IDON na formulação, implementação, avaliação e monitorização das políticas integradas do Mar do Norte. No que refere à gestão a responsabilidade de coordenação recai sobre a Agência do Mar do Norte, da Direção-Geral das Obras Públicas e Gestão de Águas. O grupo de Contacto Permanente para execução no Mar do Norte (PKHN – *Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee*) é um órgão de consulta permanente onde estão representadas todas as agências governamentais com tarefas de execução ligadas direta ou indiretamente ao Mar do Norte.

Este novo modelo de gestão holandês promove o envolvimento das várias partes interessadas. Os investidores podem partilhar os seus planos com as autoridades competentes, em confidencialidade, para que as autoridades competentes possam auxiliar na preparação do processo de licenciamento, explicando as restrições do uso do espaço, os interesses existentes e futuros previstos no planeamento da área em questão, aconselhando os investidores de forma a facilitar o processo.

6.2.1 Ordenamento do Espaço Marítimo

O ordenamento do espaço marítimo sob jurisdição holandesa é baseado nos documentos governamentais, “Política do mar do Norte”, “Plano Nacional da Água” e no “Plano de gestão integrada para o Mar do Norte”. O documento político estratégico para o Mar do Norte apresenta uma análise dos usos do mar, bem como as novas questões sociais e políticas a ter em conta nos próximos anos para o país. Neste é desenvolvida uma avaliação do estado das principais atividades, uma exposição da possibilidade de desenvolvimentos da mesma e as opções políticas.

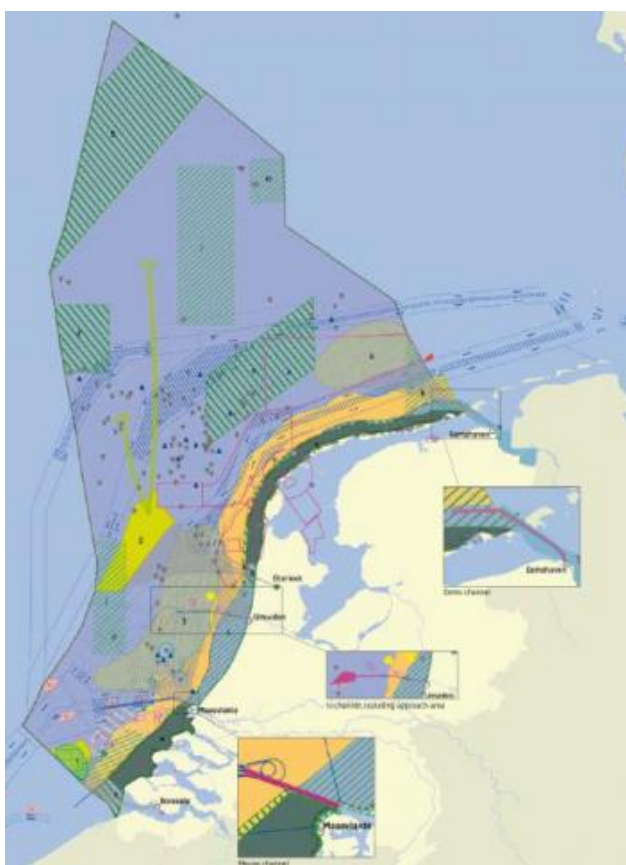


Figura 9 - Mapa de usos e atividades do Mar do Norte

Fonte: http://www.noordzeeloket.nl/en/Images/Noordzeestructuurvisiekaart_487.pdf

As principais atividades, usos e fatores considerados são a extração de areias, a produção de energia (extração de gás, petróleo, acumulação de CO₂, energias renováveis), os transportes, as pescas, a defesa, o turismo e atividades lúdicas, cabos e tubos, as infraestruturas relevantes desenvolvidas no espaço terrestre e ecossistema marinho (áreas e espécies de valor). São também enunciadas três tarefas sociais fundamentais para o ordenamento marítimo no país, sendo estas obter o equilíbrio sustentável entre a exploração e o ecossistema marinho, definir locais para a extração de areias para a proteção

costeira e de inundações e definir um espaço largo para energias renováveis.

Devido à grande quantidade de atividades desenvolvidas no Mar do Norte, o espaço para extração de areias e energia eólica não é muito grande, o que significa que a demanda por espaço se irá concentrar na parte mais a Sul do Mar do Norte, onde ocorre a maioria dos transportes marítimos, extração de petróleo e gás, as atividades de pesca e de lazer. Tendo em conta esta situação, o governo holandês considera que será necessário reavaliar

os processos de tomada de decisão referentes às atividades e usos atuais e potenciais, para que estes decorram de forma transparente, sob a orientação do governo e acima de tudo, que assegurem a salvaguarda do ecossistema marinho [37].

Alguma das decisões políticas referidas no documento incluem a criação de uma rede de áreas marinhas protegidas, a redução da poluição oriunda de navios e embarcações e a definição de uma área com espaço suficiente para a extração de areias. A abordagem ecossistémica e a aplicação do princípio da precaução são dois conceitos presentes em toda a política holandesa para o Mar do Norte, para garantir que a capacidade de resiliência do ecossistema e o bom estado ecológico do meio marinho são salvaguardados.

O documento da política do Mar do Norte engloba um quadro geral para todas as escolhas políticas específicas que estão a ser feitas no período 2009-2015 no que diz respeito ao Plano Nacional da Água e às atividades de interesse nacional. Para auxiliar a tomada de decisões relativamente às atividades foi desenvolvido um quadro orientador para a tomada de decisões, para que os decisores se foquem mais facilmente no uso eficiente do espaço, no balanço entre os usos e o meio marinho e na proteção dos valores naturais regionais. As atividades de importância nacional serão priorizadas. O uso múltiplo do espaço marítimo é incentivado para que haja uma utilização combinada e eficiente do espaço, sempre que não seja encontrado nenhum impedimento. No caso de existir um uso partilhado para atividades de interesse nacional foram pré-definidas algumas condições a seguir, como por exemplo, os transportes marítimos não são permitidos na faixa de proteção de 500 m à volta de uma zona de extração de petróleo ou gás.

Para facilitar a visualização da dimensão espacial do ordenamento do espaço marítimo, foi elaborado um mapa que mostra as ramificações espaciais das atividades e usos do Mar do Norte, estando bem representadas as atividades de interesse nacional, a proteção dos ecossistemas marinhos e as zonas da Rede Natura 2000. O desenvolvimento de algumas atividades de turismo, educação ambiental e investigação científica em áreas protegidas não fica, para já, excluído, todavia, estas atividades necessitam de uma autorização das entidades responsáveis pela conservação da natureza [38].

O espaço marítimo sob jurisdição holandesa encontra-se dividido em duas zonas, o mar territorial (até às 12 milhas náuticas) e a zona económica exclusiva (Figura 10). Na zona do mar territorial, todas as leis holandesas estão em vigor, ao passo que na ZEE

apenas algumas leis e regulamentos foram declarados em vigor. Tanto no mar territorial como na ZEE foram definidas subzonas onde se aplica legislação específica.

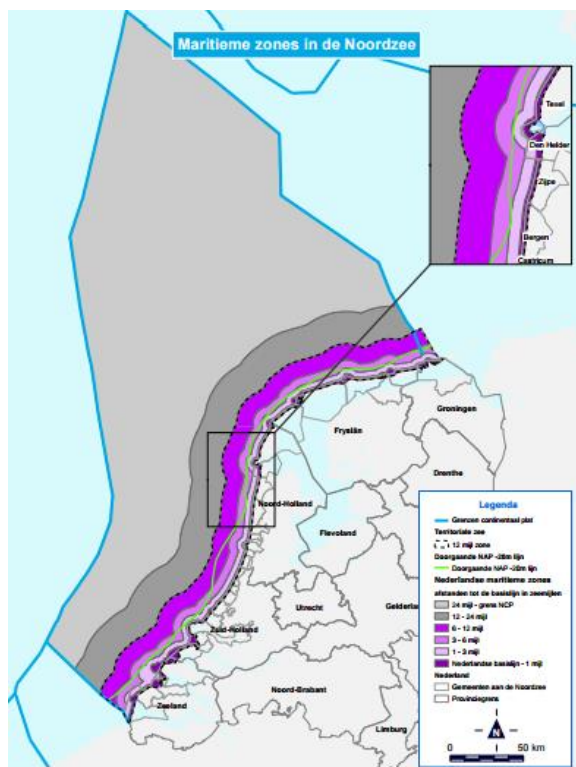


Figura 10 - Esquema representativo das zonas de ordenamento do espaço marítimo holandês.

Fonte: http://www.noordzeeloket.nl/en/Images/Maritieme%20zones%20in%20de%20Noordzee_893.pdf

ao abrigo do tratado de Benelux. Na subzona entre as 3 e as 6 milhas náuticas pescadores da Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca e Alemanha estão autorizados a pescar determinadas espécies de peixe, sucedendo-se o mesmo para a subzona entre as 6 e as 12 milhas náuticas, permitindo-se ainda pescadores do Reino Unido nesta última subzona. É ainda definido no mar territorial a linha de 20 metros de profundidade, sendo esta linha considerada a linha de fronteira da fundação costeira, importante para regulamentar a escavação.

A zona económica exclusiva holandesa não se estende até às 200 milhas náuticas permitidas pela sob a CNUDM devido à sua proximidade com outros estados do Mar do Norte. O limite exterior da ZEE da Holanda corresponde ao limite da plataforma continental holandesa, que foi definido com pelos tratados celebrados com a Bélgica, Alemanha e Reino Unido. Na ZEE estão definidas as subzonas da pesca e a subzona de continuidade (que vai desde o limite do mar territorial até às 24 milhas náutica, podendo

O mar territorial compreende cinco subzonas delimitadas por linhas a 1km, 1 milha, 3 milhas, 6 milhas e 12 milhas da costa. A zona que vai da costa até 1km de mar é denominada por fronteira municipal/provincial e é usada para fins administrativos, uma vez que a jurisdição dos municípios se estende até este limite. A subzona até ao limite de 1 milha náutica é o local até onde se aplica o estado ecológico da Diretiva Quadro da Água. A subzona até às 3 milhas náuticas corresponde ao antigo limite do mar territorial, que foi mantido devido à legislação de exploração de recursos minerais, sendo um local importante para as pescas, uma vez que as embarcações belgas também podem pescar nesta zona,

ser monitorizada para garantir o cumprimento das regras ao nível dos impostos, regras aduaneiras, saúde pública, entre outras).

A estrutura do quadro de tomada de decisões também será aplicado aos usos e atividades potenciais, incluindo a coordenação com as partes interessadas ao longo dos processos de desenvolvimento. Os projetos individuais serão examinados em conjunto com o investidor, para averiguar se o espaço pode ser atribuído no âmbito da política do Mar do Norte.

O mapa representativo e o quadro de tomada de decisões para o Mar do Norte fornecem garantias suficientes de que os vários usos, atividades e valores do Mar do Norte serão considerados no planeamento e ordenamento do espaço marítimo.

O plano de gestão integrada para o Mar do Norte desenvolve a visão estratégica apresentada no documento de política do Mar do Norte, apresentando a forma como será desenvolvido o ordenamento do espaço marítimo, o quadro para o licenciamento de atividades, a definição de valor ecológico e a descrição das tarefas no âmbito da gestão. Conforme definido na política de ordenamento do território, o ordenamento do espaço marítimo será feito através da definição de zonas de uso, evitando a fragmentação do espaço sempre que possível. São indicados como instrumentos para o ordenamento marítimo a emissão de licenças, a elaboração de mapas de análise espacial, a monitorização das atividades desenvolvidas, a elaboração de um quadro de avaliação integrado para a emissão de licenças, o desenvolvimento de estudos de ordenamento [39].

No plano de gestão prevê-se que as atividades que têm um maior potencial de desenvolvimento nos próximos anos são a extração mineral de superfície, desportos aquáticos, parques eólicos e natureza. No âmbito da elaboração do plano de gestão foi criada uma rede para a gestão do Mar do Norte, com o intuito de facilitar a cooperação e a troca de informações entre as diversas agências envolvidas na gestão marítima.

A parte sul do Mar do Norte é estrategicamente importante ao nível internacional em termos de economia sustentável (possui grandes rotas de transporte, exploração de petróleo e gás, oportunidades para energia eólica, entre outras). A colaboração internacional ajudará a aumentar o potencial desta área, e neste contexto a Holanda pretende desenvolver-se uma estratégia conjunta com a Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Reino Unido para o Mar do Norte. Esta estratégia incidirá na formulação de uma visão comum para o espaço marítimo, aplicando os princípios do ordenamento e permitindo

uma maior cooperação na implementação, desenvolvimento, monitorização e manutenção das atividades e do estado ecológico do meio marinho, o que vai de encontro com os objetivos de cooperação internacional das políticas de ordenamento do espaço marítimo da União Europeia.

6.2.2 Articulação entre a zona costeira e o espaço marítimo

O regime de ordenamento holandês não apresenta menção à articulação entre a zona costeira e a zona marítima, devido às características do seu sistema de ordenamento. A lei do ordenamento holandesa concede aos municípios e províncias jurisdição até à fronteira de 1 km no mar e estende a jurisdição de todas as leis de âmbito terrestre (como leis de conservação da natureza, transportes, entre outras) até ao limite do mar territorial, isto é, até às 12 milhas náuticas. Desta forma, o sistema de ordenamento consegue articular de forma automática a legislação em vigor tanto para o espaço terrestre como para o espaço marítimo holandês.

6.2.3 Regime de Licenciamento

No Mar do Norte existe uma série de leis em vigor que exigem licenças obrigatórias para determinadas atividades, todavia nem todas as leis são aplicadas a todo o espaço do Mar do Norte, pelo que estas devem ser explícitas relativamente ao espaço que abrangem, indicando se se aplicam ao mar territorial (até às 12 milhas náuticas) ou à ZEE.

A lei da água, a lei da fauna e flora, a lei da conservação da natureza, a lei de exploração de recursos minerais e a lei de remoção de sedimentos são leis holandesas que se aplicam a toda a Zona Económica Exclusiva da Holanda. De modo geral, todas as leis terrestres aplicam-se às águas territoriais, sem exceção.

Dentro das atividades que não carecem de autorização estão a navegação, o uso recreativo do Mar do Norte e inúmeras atividades militares, devendo estas apenas cumprir com os regulamentos e normas da legislação em vigor para o espaço marítimo.

É necessário uma autorização para a extração de minerais, para as pescas, para o despejo no mar (de substâncias não contaminantes, como sedimentos de dragagem), instalações no mar, atividades desenvolvidas nas áreas da rede natura 2000 ou na sua proximidade, atividades que possam prejudicar a fauna e flora marinha e atividades que

decorram em áreas com objetos ou despojos arqueológicos. Desde 2014, também é permitido passar licenças para atividades a desenvolver na Antártica.

A emissão de licenças e autorizações para as atividades é da responsabilidade das entidades relevantes de cada sector (ministérios, uma agência ou uma autoridade governamental), não existindo um sistema autónomo para a emissão de licenças para atividades marítimas.

6.3 - Noruega

O sistema de ordenamento e gestão do espaço marítimo na Noruega é relativamente diferente dos apresentados anteriormente, uma vez que este é alcançado através de um conjunto de autorizações e resoluções parlamentares, vulgarmente designadas por “*white papers*”, que indicam os objetivos e metas para a gestão do espaço marítimo, não existindo nenhuma legislação ou ato específico para o ordenamento e gestão marítima.

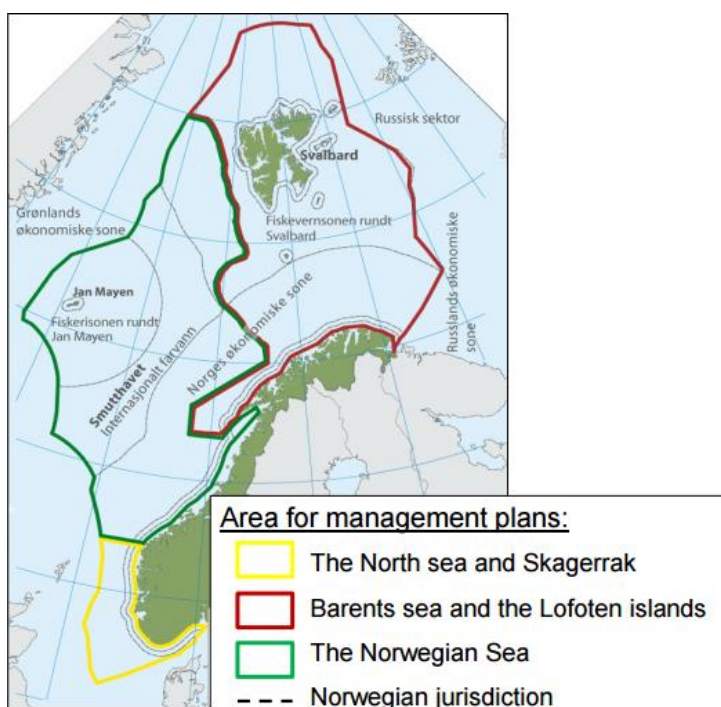


Figura 11 – Esquema das regiões de ordenamento do espaço marítimo norueguês. Fonte http://www.imr.no/cliffima/meetings_activites/conferences/240090/2nd_conference/time_table_and_presentations/gi_van_der_meeren_risor_2012.pdf/en

Existem vários elementos a considerar para a gestão dos mares noruegueses desde acordos internacionais (UNCLOS, OSPAR), regulamentações nacionais, documentos orientadores, programas, planos e instrumentos de política económica, entre outros.

A resolução do parlamento norueguês “*Protecting the Riches of the sea*” de 2002 anunciou a elaboração do primeiro plano de gestão do espaço marítimo para a área do mar Barents-Lofoten, devido à

riqueza natural da área e à previsão de um rápido desenvolvimento das atividades marítimas no local. Para facilitar a gestão, o espaço marítimo norueguês foi dividido em

três áreas, sendo estas a área do mar Barents-Lofoten, a área do mar da Noruega e a área do mar do Norte e Skagerrak (Figura 11).

A aprovação da resolução parlamentar “*Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands*” em 2006, colocou em vigor o plano de gestão para a área Barents-Lofoten. A elaboração e aprovação deste plano de gestão serviu, posteriormente, como base para o desenvolvimento dos restantes planos de gestão.

Após a aprovação do primeiro plano, foram feitos esforços para colmatar a falta de conhecimento nalgumas áreas importantes como o mapeamento do fundo do mar, identificação de populações de aves marinhas e geologia da área (através da recolha de dados sísmicos sobre os recursos petrolíferos submarinos).

Em 2009 foi publicada a resolução “*Integrated Management of the Marine Environment of the Norwegian Sea*” aprovando o plano de gestão para a área do mar da Noruega e em 2011 foi elaborada e publicada a primeira revisão do plano de gestão da área Barents-Lofoten.

Existem vários ministérios e entidades governamentais envolvidas no sistema de governança marítima norueguês e com responsabilidades distintas, sendo estes:

- Ministério do Ambiente e Alterações Climáticas - responsável por alcançar as metas e objetivos nacionais, gestão dos ecossistemas e monitorizações, no que respeita às políticas ambientais, incluindo políticas de conservação e proteção dos ecossistemas e biodiversidade marinha. Coordena a aplicação das políticas ambientais nos diferentes sectores, através de instrumentos de política ambiental intersectorial. Regula as atividades poluidoras, elabora de planos de contingência ambientais municipais e privados e trata das questões ambientais relacionadas com a indústria das embarcações. É responsável pelas condições ambientais das áreas marítimas.
- Ministério das Pescas e Assuntos Costeiros – tem a responsabilidade independente de integrar as considerações ambientais na gestão das suas atividades sectoriais. Responsável pela gestão dos recursos marinhos vivos e pela política governamental no que diz respeito à indústria pesqueira, indústria da aquacultura, segurança alimentar de produtos marinhos, segurança marítima, transportes marítimos e sistema de resposta a emergências de poluição grave. Tem a responsabilidade de monitorizar, investigar e desenvolver os ecossistemas marinhos, sendo o Instituto de Investigação

Marinha a agência líder neste campo, investindo no aumento do conhecimento neste âmbito, sendo também importante para tratar de questões ambientais.

- Ministério do Petróleo e Energia - responsável pela gestão dos recursos petrolíferos, pela emissão de licenças de exploração e produção e pela integração das políticas ambientais na gestão da sua atividade sectorial.
- Ministério do Comércio e da Indústria - responsável pela segurança marítima e pela aplicação da legislação relativamente a navios e tripulações, detendo também a responsabilidade sobre as atividades norueguesas desenvolvidas no âmbito do quadro da Organização Marítima Internacional (IMO).
- Ministério do Trabalho e Inclusão Social - responsável pela elaboração de planos de contingência de acidentes da indústria petrolífera que possam promover a poluição, tendo que elaborar o sistema de resposta de emergência para agir diretamente na fonte de poluição.

O trabalho desenvolvido no âmbito dos planos de gestão das áreas marítimas norueguesas é coordenado por um Comité Interministerial (*Inter-Ministerial Steering Committee*), presidido pelo Ministro do Ambiente e Alterações Climáticas. Para que o princípio da responsabilidade sectorial funcione é necessário que os objetivos e metas nacionais e a divisão de responsabilidades entre as partes envolvidas seja claro e bem estruturado.

6.3.1 Ordenamento do Espaço Marítimo

Os planos de gestão fornecem o quadro político e estratégico para o uso sustentável dos recursos naturais e serviços do ecossistema, apresentando medidas e objetivos intersectoriais que permitam assegurar a estrutura, funcionamento, produtividade e diversidade do ecossistema marinho. O ordenamento é parte integrante do sistema de planos de gestão.

Neste contexto, os planos são um instrumento para facilitar a criação de valor e para a manter ou melhorar os valores ambientais das áreas marinhas norueguesas. Estes promovem a abordagem ecossistémica, estando em linha com os desenvolvimentos internacionais no âmbito da gestão marítima como por exemplo a convenção de OSPAR, a política marítima integrada da União europeia, entre outras. A abordagem ecossistémica foi desenvolvida e incorporada em vários acordos internacionais ao longo dos últimos anos, tendo um papel importante no acompanhamento da CBD. Ao abrigo da CBD foram

desenvolvidos critérios gerais para a implementação da abordagem ecossistémica na gestão das atividades humanas, que foram adotados pela Noruega nos seus planos.

As autoridades sectoriais relevantes têm a responsabilidade de implementar as medidas descritas nos planos de gestão, sob a legislação que eles administram (como por exemplo a lei de bases dos recursos marítimos, a lei de bases da gestão do ambiente, lei de bases da diversidade natural, lei de bases da energia offshore, entre outros), uma vez que os planos de gestão marítimos não são leis ou decretos, mas sim instrumentos políticos de longo termo.

6.3.1.1 O plano de gestão para o mar Barents-Lofoten

O plano começou a ser desenvolvido em 2002, depois da adoção da resolução parlamentar sobre a riqueza dos ecossistemas marinhos. Em 2003 foram reunidas as informações de base científica, em 2004 foram realizados os estudos sectoriais das atividades e em 2005 foram compilados os dados e delineado o plano de gestão. Os estudos e os cenários realizados para a elaboração do plano foram projetados para o período temporal de 2020.

A área abrangida pelo plano de gestão Barents-Lofoten é de 1 400 000 Km², cerca de quatro vezes o tamanho do território terrestre da Noruega, tendo a área sido delimitada de acordo com fatores ecológicos e administrativos.

O principal objetivo do plano de gestão é promover o uso sustentável dos recursos naturais e dos bens fornecidos pelo mar Barents-Lofoten, mantendo as características estruturais, de funcionamento, produtividade e diversidade dos ecossistemas locais, clarificando do quadro geral para as atividades marítimas existentes e potenciais.

Os ecossistemas do mar Barents e das ilhas Lofoten possuem um grande valor ecológico e de recursos naturais, sendo ecossistemas limpos, produtivos e ricos. Devido às suas características, os ecossistemas marinhos têm uma grande importância e valor socioeconómico para a área em questão.

As mudanças e desenvolvimentos industriais na área reforçaram a necessidade de se desenvolverem regimes de gestão intersectoriais, facilitando a coexistência entre diferentes indústrias e sectores. Neste contexto, pretende-se que o plano de gestão garanta que os interesses económicos, locais, regionais, das autoridades centrais, organizações

ambientais e outros grupos de interesse tenham um entendimento comum das metas e objetivos para a gestão da área Barents-Lofoten.

As principais atividades da área são as pescas, o transporte industrial marítimo, a extração de petróleo e gás e turismo. Estas atividades precisam de ser reguladas e coordenadas, tendo em conta os diferentes interesses envolvidos. As atividades que decorrem na zona costeira e que não afetam zonas marítimas dentro dos limites do plano de gestão, não foram incluídas no plano, contudo, os impactos sobre a zona costeira, causados pelas atividades desenvolvidas na área marítima, como por exemplo a poluição, foram incluídas.

Para a elaboração do plano de gestão foram compiladas informações sobre as condições ambientais, atividades económicas e condições sociais na área em questão, foram realizadas avaliações de impacto sectoriais para todas as atividades e foram avaliados os impactos das pressões externas (tais como a poluição transfronteiriça e as alterações climáticas). A informação recolhida foi compilada por um grupo de peritos, representantes das várias direções e partes interessadas envolvidas.

Ao longo do plano são descritas as características do mar Barents-Lofoten bem como dos seus ecossistemas, as espécies relevantes, são identificadas as áreas vulneráveis e/ou valiosas para a biodiversidade e produção biológica do mar Barents-Lofoten, as atividades existentes e o património cultural sob água. São também abordados os impactos dos vários sectores sobre o ecossistema, a coexistência entre eles, metas e tendências do plano de gestão gerais e específicas para cada setor acompanhadas por um quadro de referência, uma análise do conhecimento existente e das falhas do conhecimento, medidas de redução da poluição para salvaguardar a biodiversidade e uma avaliação dos custos e benefícios económicos e administrativos da aplicação dos novos métodos, medidas, processos e instrumentos apresentados no plano.

6.3.2 Articulação entre os dois regimes

A zona costeira norueguesa é extremamente importante para o país, sendo o local de residência para cerca de 80% da população norueguesa. As zonas e recursos costeiros desempenham um papel muito importante para o emprego e a economia nacional e regional, através das pescas, aquacultura, transportes marítimos, turismo e lazer. Para além da importância socioeconómica, a zona costeira possui um património cultural e histórico significativo para o país.

Tendo optado por regimes de ordenamento distintos para o espaço marítimo e terrestre, torna-se necessário definir bem os limites dos planos de gestão de ambos os espaços.

Os planos de gestão do espaço marítimo abrangem todas as áreas marítimas, desde a linha de base até ao limite da zona económica exclusiva. A área marinha que ultrapassa a linha dos 125 000 km² é regulada pela lei de bases de planeamento e construção, que também regula o ordenamento terrestre. Existe uma sobreposição de 1 milha náutica entre os dois regimes de ordenamento, e as diferenças na regulamentação devem-se a um determinado número de razões, tais como as diferenças que se registam entre a escala e a geografia (existência de grandes áreas de mar aberto fora da linha de base em comparação com áreas mais pequenas e fechadas dentro da linha de base), a propriedade dos regimes (as áreas fora da linha de base são geridas pelo governo, ao passo que as áreas abrangidas pela Lei de Planeamento e Construção podem ser geridas pelo estado, pelos municípios ou por privados), a tipologia de regimes de gestão (o espaço marítimo é gerido através de planos de gestão de responsabilidade estatal, ao passo que o espaço terrestre é gerido através da Lei de bases do planeamento e construção e respetivos diplomas legislativos de responsabilidade municipal ou local) e a quantidade de partes interessadas (a áreas marítimas têm poucas, mas fortes partes interessadas, comparativamente às zonas terrestres que possuem um maior número de partes envolvidas (sectores)).

Nesta zona de sobreposição é incentivada a colaboração entre as autoridades terrestres e as autoridades marítimas de forma a alcançar a articulação entre os dois regimes terrestres.

6.3.3 Regime de Licenciamento

A Noruega não possuiu um regime de licenciamento autónomo para as atividades marítimas. Os planos de gestão fornecem o quadro para a regulamentação das atividades humanas permitidas na área marítima em questão, recaindo a responsabilidade de emissão de licenças ou autorizações para o desenvolvimento dessas atividades sobre as entidades relevantes de cada sector, ou seja, recaem sobre um ministério, uma agência ou uma autoridade governamental. Por exemplo, o Ministério das Pescas e Assuntos Costeiros é responsável pela emissão de licenças para a aquacultura, para as pescas, entre outras.

As licenças para atividades petrolíferas, emitidas pelo Ministério do Petróleo e Energia, só podem ser atribuídas para áreas que estejam indicadas para este tipo de

atividade no plano de gestão. A decisão de abrir uma área à exploração, não incluída no plano, terá que ser tomada pelo parlamento. Para as áreas que já estão indicadas para a exploração, pode ser feita a emissão de licenças de exploração, licenças de produção e licenças de instalação e operação de instalações com condições para a atividade em causa.

7. Discussão

O desenvolvimento de políticas de ordenamento do espaço marítimo em Portugal tem sido um processo longo e ponderado, contando com a participação e envolvimento das diversas partes interessadas. Todavia, existem alguns questões e preocupações relativamente ao ordenamento do espaço marítimo nacional que precisam de ser debatidas e, sempre que possível, resolvidas.

Uma análise atenta à LBOGEM permite verificar que houve uma tendência acentuada para desenvolver o regime de exploração do mar, face ao desenvolvimento de políticas e medidas para a proteção e preservação dos recursos naturais. A ausência de medidas e sugestões exatas a adotar para a conservação da natureza é facilmente perceptível ao longo da LBOGEM e do seu decreto regulamentar (DL n.º 38/2015), não estando explícito em nenhum artigo a criação de áreas marinhas protegidas e a abordagem ecossistémica para a gestão do meio marinho é referida muito levemente [40,41].

Santos *et al.* (2014) indica que existem dois tipos de ordenamento do território, o ordenamento “*soft*”, que pretende potenciar o crescimento económico dos sectores marítimos de forma sustentável, e o ordenamento “*hard*”, que aplica o princípio da gestão integrada dos ecossistemas direcionado para a proteção dos recursos e serviços marinhos [18]. Santos *et al.* (2014) refere que a legislação portuguesa de ordenamento do espaço marítimo revela uma clara escolha de um ordenamento “*soft*”, tendo em conta que os objetivos económicos acabaram por se sobrepor à necessidade de salvaguardar os recursos marinhos [18]. A prevalência da proteção dos ecossistemas e dos valores naturais face ao desenvolvimento económico e exploração do mar e oceanos, caso exista algum conflito sobre um mesmo espaço, não é assegurada na lei de bases e nem no seu diploma complementar, estando claramente explícito na LBOGEM (artigo 11º, ponto 1) que, na existência de conflitos, será atribuída prioridade aos usos e atividades que apresentem uma “*maior vantagem social e económica para o país, nomeadamente pela criação de emprego e qualificação de recursos humanos, pela criação de valor e pelo contributo para o desenvolvimento sustentável*”.

A legislação para o ordenamento do espaço marítimo em vigor prevê que o plano de situação possa ser dispensado do processo de avaliação ambiental estratégica, sendo, contudo, obrigatório justificar o porquê da dispensa. A avaliação ambiental estratégica (AAE) é um instrumento que auxilia a tomada de decisão que visa o desenvolvimento sustentável, estando de acordo com a legislação nacional e comunitária em vigor para a integração das políticas ambientais na preparação e aprovação de planos e programas. Por outro lado, o decreto regulamentar da LBOGEM indica que os planos de afetação deverão ser considerados projetos, e como tal, estarão obrigatoriamente sujeitos ao processo de avaliação de impacto ambiental. A avaliação de impacto ambiental (AIA) é um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente e tem como objeto a recolha de informação, identificação e previsão os efeitos ambientais de determinados projetos. Ferreira *et al.* (2015) salienta o facto de a AIA não estar estruturada para ser aplicada ao meio marinho, sendo pouco provável que os planos de afetação incluam os elementos necessários para identificar e avaliar os impactes ambientais [40]. Neste contexto, a aplicação da AIA não assegurará a diminuição do risco e a avaliação correta dos impactes ambientais que as atividades e usos incluídos no plano de afetação possam ter sob o meio marinho.

O ordenamento do território nacional será feito através de dois sistemas distintos, o sistema terrestre e o sistema marítimo, cujos instrumentos de gestão territorial não apresentam qualquer semelhança entre si (tabela 2) [41]. No espaço terrestre existem planos e programas hierarquicamente estruturados em vários âmbitos e no espaço marítimo existem planos de afetação e planos de situação, o que cria uma certa descontinuidade entre os dois regimes de ordenamento e, tal como é referido por Ferreira *et al.* (2015), estamos perante um país com dois sistemas [40]. A descontinuidade entre os dois sistemas, principalmente na zona costeira, prende-se principalmente ao facto dos sistemas não esclarecerem de forma clara as interligações entre eles, bem como pelo facto de as relações hierárquicas, o âmbito e a tipologia dos planos marítimos não serem claras.

O sistema de ordenamento marítimo não prevê a existência de um programa nacional que apresente a agenda política e os objetivos definidos com uma visão a longo prazo do desenvolvimento do mar português. A estratégia nacional para o mar é o documento português que mais se assemelha a um programa nacional, na medida em que apresenta a visão de Portugal para o modelo de desenvolvimento do mar e preservação dos recursos e serviços dos ecossistemas marinhos, contudo, a ENM é considerada um

instrumento de política pública, não sendo reconhecido como instrumento de gestão territorial.

Apesar de alguns programas sectoriais definidos para o espaço terrestre referenciarem a sua dimensão e aplicação no mar, o sistema de ordenamento marítimo não prevê a existência de planos sectoriais ou a inclusão dos planos existentes no que diz respeito ao espaço marítimo. Planos sectoriais tais como o energético, o dos transportes e o de turismo irão, certamente, interferir com o espaço marítimo e será necessário serem reconhecidos pelo sistema de ordenamento marítimo.

Tabela 2 – Esquema representativo da correspondência entre os dois sistemas de gestão territorial portugueses

	Sistema de Gestão Territorial	Sistema de Gestão do Espaço Marítimo
Âmbito Nacional	Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT)	Estratégia Nacional para o Mar (?)
	Programas setoriais	
	Programas especiais	
Âmbito Regional	Programas Regionais	Plano de Situação (POEM)
Âmbito Intermunicipal	Planos Intermunicipais	
Âmbito Municipal	Plano Diretor Municipal (PDM)	
	• Plano de Pormenor (PP)	Plano de Afetação
	• Plano Urbanístico (PU)	

Para colmatar esta descontinuidade é necessário que a articulação entre os dois regimes seja clara e compatível, sendo fundamental para que todo o processo funcione.

É possível verificar que os instrumentos de gestão territorial propostos para o ordenamento do espaço marítimo não estão adequados para assegurar a gestão sustentável dos recursos. O plano de situação não apresenta uma visão estratégica para a gestão e ordenamento do espaço marítimo, necessária para a sustentabilidade a longo prazo do mesmo. De acordo com o que está descrito na legislação, depreende-se que o plano de

situação não será mais do que um mapa representativo da localização das atividades e usos existentes [41]. Também não está claro se irá existir apenas um plano de situação para todo o território nacional ou se existirá mais do que um plano de situação, um para cada região indicada na diretiva quadro estratégia marítima (DQEM), já transposta para a legislação nacional. Por outro lado, os planos de afetação, ao serem automaticamente incluídos no plano de situação quando aprovados, estão de certa forma, a alterar um plano que é hierarquicamente superior, algo inexistente nos instrumentos de gestão territorial utilizados até então. Os planos de afetação também promovem o desenvolvimento de interesses e iniciativas privadas, e para este efeito poderão ser considerados pequenos fragmentos que irão moldar o ordenamento e planeamento integrado público.

A alteração do regime de ordenamento terrestre prevê que os planos de ordenamento da orla costeira (POOC) passem a ser designados de programas especiais, e deste modo terão que ser vertidos, no prazo de três anos, para os PDM. Esta mudança levanta algumas questões nomeadamente na medida em que os municípios passarão a ter jurisdição até ao limite da faixa marítima de proteção dos POOC, ou seja, até à batimétrica dos 30m. Esta questão poderá criar a existência de potenciais conflitos entre os instrumentos de gestão territorial terrestres e marítimos e levanta a dúvida se os municípios terão capacidade para assegurar a gestão do espaço até à batimétrica dos 30m, ou se será adotada outra solução (assunto que à data ainda está a ser debatido no quadro de implementação do decreto-lei n.º 80/2015, que desenvolve as bases da política pública de solos, de ordenamento e de urbanismo) [11].

De modo geral, é possível afirmar que a legislação portuguesa que desenvolve o regime de ordenamento e gestão do espaço marítimo português, está mais direcionada para o desenvolvimento do regime de exploração e do regime de licenciamento. A isenção de pagamento da taxa de utilização do espaço marítimo (TUEM) para atividades relacionadas com a exploração e aproveitamento dos recursos geológicos e energéticos é incompreensível do ponto de vista ambiental. Ferreira *et al.* (2015) indica que esta medida também pode ser encarada como uma injustiça social e económica para o país, tendo em conta que estas serão das atividades que terão um maior potencial económico [40]. As atividades de exploração e aproveitamento dos recursos geológicos e energéticos possuem, normalmente, um grande impacto e consequências ecológicas e ambientais, e como tal, deveriam estar sujeitas ao pagamento da TUEM ou de outra taxa que tenha em consideração o risco ambiental deste tipo de atividades [40,41].

Pomeroy & Douvere (2008) indicam que a participação e envolvimento das partes interessadas no ordenamento do espaço marítimo é um fator chave para o sucesso, contribuindo para a redução de potenciais conflitos [30]. Apesar de estar explícito na LBOGEM que todos os interessados têm o direito de participar e ser informados nos procedimentos de elaboração e desenvolvimento do regime de ordenamento do espaço marítimo, o que vai de acordo com as diretrizes internacionais e comunitárias da participação pública, o envolvimento das partes interessadas no processo de elaboração e apreciação da LBOGEM e respetivo decreto regulamentar foi feito nas fases finais do processo, ou seja, as partes interessadas não foram envolvidas na elaboração da proposta de lei, foram apenas contactadas para proceder à análise e avaliação da proposta de lei. Segundo Pomeroy & Douvere (2008), o envolvimento das partes interessadas deve ser realizado em todas as fases do processo, incluindo o planeamento, a avaliação dos planos, a implementação e a fase de pós-implementação [30]. Se o envolvimento das partes interessadas tivesse começado logo nas fases iniciais do processo, algumas incongruências e questões levantadas poderiam ter sido evitadas [41].

Ao nível do contexto europeu, uma análise atenta aos regimes de ordenamento do espaço marítimo desenvolvidos pelo Reino Unido, Holanda, Noruega e Portugal, permite identificar uma certa diversidade relativamente às escolhas políticas, às prioridades de desenvolvimento e aos modelos de gestão e ordenamento de cada nação, diversidade esta característica do próprio conceito de OEM e do pensamento internacional de liberdade de escolha relativamente aos processos de OEM de cada país (Tabela 3). O facto de existir uma grande diversidade de promover o OEM não significa que certos processos sejam mais ou menos corretos, mas sim que cada país está a desenvolver o OEM de acordo com as características ecológicas, sociais e económicas de cada área, tal como sugerido pela diretiva europeia para o ordenamento do espaço marítimo [5].

Tabela 3 – Tabela comparação entre as opções tomadas pelo Reino Unido, Holanda, Noruega e Portugal relativamente aos instrumentos de gestão territorial, regime de licenciamento e articulação no âmbito do ordenamento do espaço marítimo.

País	Reino Unido (Inglaterra e País de Gales)	Holanda	Noruega	Portugal
Legislação Principal	<i>Marine and Coastal Access Act 2009</i>	Documento Política para o Mar do Norte (2009);	Resolução Parlamentar “ <i>Protecting the</i>	Lei de Bases para o Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo

		Plano Nacional da Água (2009)	<i>Riches of the Sea</i> ” (2002)	Nacional; Decreto-Lei complementar da Lei de Bases (DL n.º 38/2015)
Instrumentos de Gestão Territorial	Declaração de Política Marítima Planos Marítimos para as diferentes regiões delimitadas	Plano de Gestão Integrada para o Mar do Norte	Planos de Gestão para as várias regiões do espaço marítimo norueguês - <i>White papers</i>	Plano de Situação Planos de Afetação
Licenciamento	MMO (<i>Marine Management Organization</i>) para a maioria das atividades	Autoridades sectoriais responsáveis pelo licenciamento. Cada atividade é licenciada pelo Ministério ou Agência governamental que tem a responsabilidade de a regulamentar.	Autoridades sectoriais responsáveis pelo licenciamento. Cada atividade é licenciada pelo Ministério ou Agência governamental que tem a responsabilidade de a regulamentar.	Autoridades sectoriais responsáveis pelo licenciamento. Cada atividade é licenciada pelo Ministério ou Agência governamental que tem a responsabilidade de a regulamentar.
Articulação interface Terra/Mar	Incorporação das políticas de ordenamento terrestre nos planos marítimos (MMO); Incentivo à cooperação das entidades responsáveis pelos dois regimes de forma a facilitar o processo	-----	Sobreposição de 1 milha náutica entre os dois regimes; Incentivo à articulação entre os dois regimes em todo o processo de ordenamento.	Incentivo à articulação entre os dois sistemas; Prevalência dos planos marítimos sobre os planos de ordenamento terrestre.

Dos quatro países analisados, a Noruega foi o único que optou por não desenvolver um quadro legal para o ordenamento do espaço marítimo, tendo optado pela criação de “*white papers*” que fornecem o quadro geral para a gestão do espaço marítimo, mas não são considerados leis.

A rede institucional de responsabilidades sobre o ordenamento e gestão do espaço marítimo difere entre os países analisados. O Reino Unido demonstrou vontade de simplificar a quantidade de partes envolvidas no processo, através da criação da MMO e da transferência de competências de vários organismos governamentais e departamentos para a MMO (Figura 12).

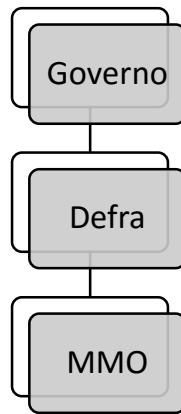


Figura 12 – Quadro institucional do Reino Unido, relativamente às responsabilidades diretas de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional.

Apesar da tentativa de simplificação, ainda existe uma quantidade considerável de entidades envolvidas na gestão marítima do Reino Unido, pelo que o governo teve que optar pela elaboração de memorandos de entendimento entre as entidades de forma a facilitar a compreensão das funções e responsabilidade de cada uma [32].

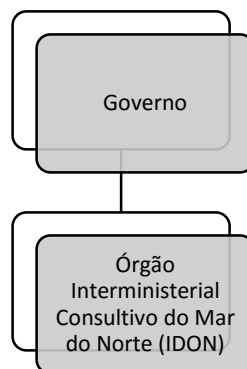


Figura 13 – Quadro institucional da Holanda para a entidade responsável pelo ordenamento e gestão do espaço marítimo.

Na Holanda, a responsabilidade de ordenamento do espaço marítimo também está, de certa forma, simplificada e atribuída a um órgão interministerial consultivo, a IDON. Todos os ministérios com tarefas e responsabilidades no Mar do Norte trabalham juntos na IDON, sendo este órgão o responsável pela coordenação do desenvolvimento de políticas e pela preparação de decisões sobre a gestão do mar. Todavia, a atribuição de licenças e gestão de atividades e de usos marítimos encontra-se distribuída pelos vários ministérios com competências no espaço marítimo e consequentemente, estão envolvidas várias entidades governamentais (figura 13).

Os restantes países mantiveram a estrutura de gestão, tendo vários ministérios e instituições governamentais envolvidos na gestão do espaço marítimo (Figuras 14 e 15).

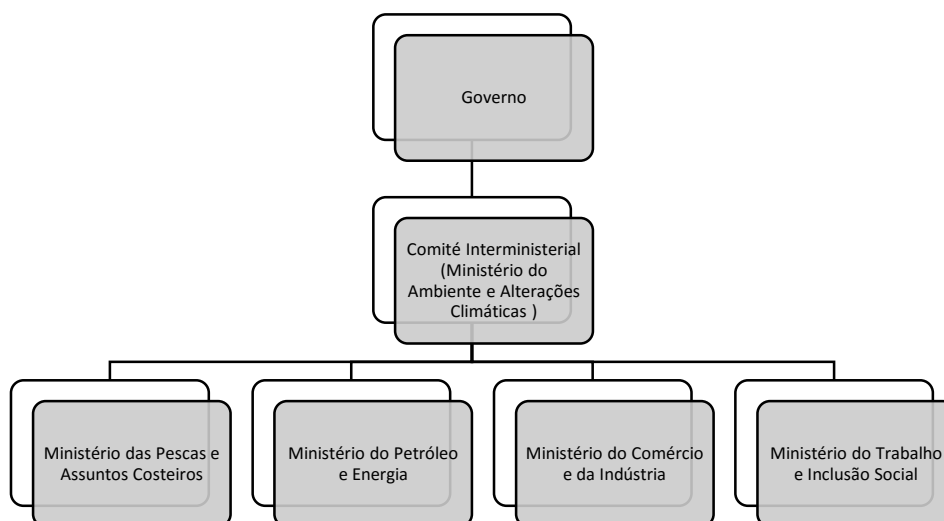


Figura 14 - Quadro institucional da Noruega, no que diz respeito às entidades responsáveis pelo ordenamento e gestão do espaço marítimo.

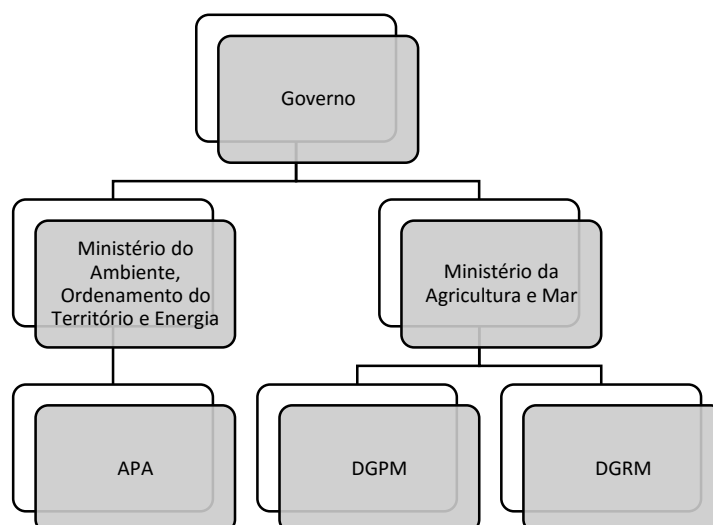


Figura 15 - Quadro institucional de Portugal relativamente às entidades governamentais com responsabilidades diretas sobre o ordenamento e gestão do espaço marítimo

Na Noruega foi criado um comité interministerial, responsável pela gestão integrada do espaço marítimo e pelo desenvolvimento dos planos de gestão, onde todos os ministérios com funções no setor marítimo trabalham estão representados, assim como algumas das agências governamentais (Agência do Ambiente, o Instituto de Investigação Marinha, entre outros), e em Portugal a responsabilidade das políticas de ordenamento do

espaço marítimo recai sobre a DGPM e a responsabilidade de licenciamento sobre a DGRM e pela APA, consoante o tipo de atividade a ser licenciada.

O sucesso do modelo institucional adotado por Portugal no que respeita a gestão do espaço marítimo, está fortemente dependente da capacidade de partilha de informação e articulação entre as diferentes instituições envolvidas.

De modo geral, todos os países analisados optaram por desenvolver planos marítimos para implementar o OEM, embora seja possível considerar que os instrumentos de gestão territorial diferem uns dos outros na sua tipologia e âmbito. A Holanda e a Noruega optaram pela elaboração de planos de gestão, que apresentam uma forte componente de investigação científica, levantamento de dados e informações sobre os ecossistemas marítimos e das atividades e usos existentes para cada zona marítima delimitada. Estes planos de gestão correspondem à implementação prática das políticas nacionais definidas para o OEM, apresentando medidas e metas a cumprir para um determinado período temporal.

Os planos desenvolvidos pela MMO do Reino Unido são planos de ordenamento incluem a visão e objetivos para a área do plano, a legislação aplicável, as autoridades competentes e mapas indicativos para as atividades e usos. Os planos previstos pela legislação portuguesa diferem um pouco dos planos dos restantes países, principalmente porque Portugal optou por não dividir o espaço marítimo sob jurisdição nacional em regiões ou zonas. Ao invés, a Holanda, Noruega e Reino Unido estão a desenvolver planos marítimos para zonas específicas do seu espaço marítimo delimitadas propositadamente para o OEM. Portugal, aparentemente, irá apenas ter um plano de situação para todo o território marítimo nacional (até ao momento, o POEM) e planos de afetação espalhados por todo o espaço marítimo consoante o interesse de iniciativas privadas. Esta opção estratégica tomada pelo governo português irá promover a fragmentação do espaço marítimo português, não existindo a abordagem local nem a abordagem ecossistémica sugerida pela UE nas suas políticas marítimas.

A articulação com o regime terrestre é um dos principais fatores de preocupação para a obtenção de um OEM integrado. As zonas costeiras são zonas extremamente importantes para todos os países costeiros, devido ao seu potencial económico, recreativo, turístico e ambiental. Segundo Ehler (2008), o OEM deveria estar integrado com os planos de ordenamento que afetam a zona costeira [42]. As zonas costeiras dos países encontram-se sobre jurisdição de políticas nacionais terrestres e, no caso da Noruega, Reino Unido e Portugal existe uma sobreposição entre os instrumentos de ordenamento

do território marítimos e terrestres na interface terra/mar. De forma a resolver os possíveis conflitos nestas zonas de sobreposição, a política de ordenamento marítima do Reino Unido indica claramente que todos os planos marítimos devem incorporar a legislação nacional terrestre, evitando a todo o custo alterar o regime de ordenamento terrestre e incorporando as autoridades terrestres competentes no processo de elaboração dos planos marítimos. A Noruega, que apresenta uma sobreposição de 1 milha náutica entre os dois regimes de ordenamento, também indica que os planos marítimos devem articular com os planos terrestres, devendo existir uma cooperação entre as autoridades competentes de ambos os regimes de forma a articular as políticas de ordenamento. Por outro lado, Portugal, apesar de referir na lei que as políticas dos planos de ordenamento terrestres devem ser incorporados nos planos marítimos, indica claramente que em caso de conflito de interesses, será atribuída prioridade aos planos de espaço marítimo. Esta clara prevalência do sistema de ordenamento marítimo sob o sistema de ordenamento terrestre demonstra que o desenvolvimento económico do país foi priorizado relativamente à proteção dos recursos e valores naturais e costeiros, falhando na procura de uma articulação justa para ambos os sistemas de ordenamento. Destes países, a Holanda é o único que apresenta uma clara articulação entre os sistemas de ordenamento do território, não demonstrando uma descontinuidade entre eles. Segundo Douvere & Ehler (2009) as políticas de ordenamento do espaço marítimo holandesas visam prevenir a fragmentação e a promoção do uso eficiente do espaço [3]. Ao estender a jurisdição das políticas nacionais de ordenamento terrestre até aos limites do mar territorial, a Holanda evitou a desarticulação na interface terra/mar, limitando-se a incorporar e clarificar a legislação aplicável para cada zona marítima.

Tabela 4 – Quadro comparativo entre os modelos de ordenamento adotados pelo Reino Unido, Noruega, Portugal e Holanda, no que respeita a articulação ao nível da zona costeira.

Articulação		Zona de sobreposição
Reino Unido	Os planos marítimos e os planos terrestres sobrepõem-se numa determinada área. Nesta situação, os planos marítimos terão que incorporar as políticas terrestres existentes.	Entre a linha MHWS e a linha LWST (MLWS)

Noruega	Incentivo à coordenação entre as entidades responsáveis pelo ordenamento marítimo e terrestre, de forma a incorporar e respeitar as medidas dos planos terrestres durante a elaboração dos planos de gestão marítimos.	1 milha náutica
Portugal	Prevalência dos Planos do Espaço Marítimo sobre os programas de ordenamento terrestres, sempre que sejam detetadas incompatibilidades.	Batimétrica dos 30 m.
Holanda	Extensão da jurisdição dos planos de ordenamento terrestre até aos limites do mar territorial (12 milhas náuticas)	-----

Relativamente ao regime de licenciamento de atividades e usos que decorrem no espaço marítimo, o Reino Unido é o país que apresenta uma maior diferença relativamente aos restantes. Ao criar uma instituição responsável pelos assuntos do mar (*Maritime Management Organization* - MMO) e pelo licenciamento da maioria das atividades desenvolvidas no espaço marítimo, denota-se a vontade de simplificar o regime de licenciamento, todavia ainda existem algumas atividades que têm que ser licenciadas por outros organismos do governo do Reino Unido. Boyes & Elliot (2015) alertam para o facto de ainda existirem algumas sobreposições de funções e responsabilidades no que diz respeito à gestão do espaço marítimo, entre a MMO e outras entidades governamentais e que a necessidade de criar acordos entre as entidades demonstra que o *Marine and Coastal Access Act* falhou no objetivo de centralizar todas as funções de gestão na mesma entidade [32].

A Holanda, a Noruega e Portugal apresentam o mesmo modelo para o regime de licenciamento, no qual cada atividade e uso deve ser licenciado pela autoridade competente da área em questão.

De modo geral, todos os países demonstram abertura para o envolvimento das várias partes interessadas no processo de OEM, seguindo as diretrizes internacionais. Dos países analisados, Portugal é o que apresenta um maior caminho a percorrer no que diz respeito à participação pública e envolvimento das partes interessadas, que apesar de ser

realizada, esta decorre apenas nas fases tardias do processo de desenvolvimento do OEM, não havendo um envolvimento na fase da elaboração dos planos, tal como é recomendado por vários autores [30,43] .

É de salientar, que de todos os planos de gestão e documentos políticos dos países aqui analisados, no que diz respeito à conservação e preservação do ecossistema e dos recursos e valores naturais, Portugal é o país que menos referência faz de políticas, objetivos e preocupações de cariz ambiental na política de ordenamento do espaço marítimo.

A análise aos modelos de ordenamento do espaço marítimo de outros países Europeus permite verificar que o OEM ainda se encontra numa fase inicial e que ainda existe um longo caminho a percorrer por todos os países para alcançar a sustentabilidade e a gestão integrada desejada para o espaço marítimo. Tal como referido anteriormente, não existem abordagens incorretas, mas sim uma diversidade de abordagens e opções estratégicas que, quando analisadas e comparadas, permitirão encontrar soluções e melhorar continuamente os regimes de OEM em todo o mundo.

8. Conclusões

Os recursos marinhos são limitados no espaço e em abundância, e o aumento da pressão sobre o ambiente marítimo resultante da expansão de usos e atividades marítimas, bem como do aparecimento de outros usos e atividades, aumentam este problema [24]. A constatação de que o espaço marítimo é limitado para a diversidade de usos económicos, chamou a atenção para dois tipos de conflitos nas áreas marítimas: 1- nem todos os usos e atividades são compatíveis uns com os outros e, 2- nem todos os usos e atividades são compatíveis com um ambiente saudável e sustentável.

A política marítima integrada indica que todas as questões ligadas com os oceanos e mares estão interligadas e que as políticas marítimas devem desenvolver-se de forma articulada, de modo a alcançar os resultados desejados [44]. Só desta forma se poderá atenuar o impacto das atividades e utilizações humanas nos ecossistemas marinhos e alcançar a tão desejada sustentabilidade. Neste contexto, o ordenamento do espaço marítimo surge como uma ferramenta essencial para gerir o desenvolvimento e a utilização do espaço marítimo da forma mais sustentável e integrada possível [42].

O OEM fornece uma abordagem estratégica, integrada e direcionada para o futuro para todos os usos do mar, com o intuito de promover o desenvolvimento

sustentável com base nos objetivos sociais, ambientais e económicos [3]. A alocação do espaço marítimo de forma racional irá evitar ou minimizar os conflitos entre os diversos usos e atividades existentes e potenciais e contribuirá para a promoção do desenvolvimento e crescimento do sector marítimo.

A legislação marítima portuguesa segue as diretrizes orientadoras da diretiva europeia para o ordenamento do espaço marítimo e coloca Portugal na liderança do desenvolvimento de uma lei para o ordenamento do espaço marítimo na União Europeia. Apesar de ter sido um passo muito importante para o desenvolvimento do mar sob jurisdição portuguesa, a legislação desenvolvida concentra-se demasiado no desenvolvimento do regime de exploração e licenciamento do espaço e dos recursos marítimos, falhando na introdução de medidas e ações de cariz ecológico, ambiental e de sustentabilidade.

Os sistemas de ordenamento para o território terrestre e marítimo adotados por Portugal não apresentam qualquer homologia entre eles. No sistema terrestre existe uma estrutura hierárquica entre os planos e programas de ordenamento e âmbitos bem definidos, ao passo que o sistema marítimo apenas apresenta dois tipos de planos que não possuem hierarquia entre si, nem um âmbito definido. A não existência de homologia entre os dois sistemas de ordenamento do território faz com que o país tenha dois sistemas distintos, que não se reconhecem entre si, concluindo-se assim que existirão mais dificuldades em assegurar a articulação na zona de interface entre os dois sistemas.

De acordo com a legislação, Portugal irá ter um único plano de situação para todo o território marítimo nacional (que, até à elaboração do mesmo, será representado pelo POEM) e vários planos de afetação dispersos ao longo de todo o espaço marítimo, conforme as propostas de atividades ou usos que possam aparecer. Para além disto, a possibilidade de um plano de afetação poder levar à relocalização de atividades e usos pré-existentes permite deduzir que os interesses económicos sejam privilegiados no modelo de ordenamento adotado. Estas opções estratégicas adotada pelo governo português irão promover a fragmentação do espaço marítimo nacional, e não segue as orientações europeias e internacionais relativamente ao OEM, uma vez que a abordagem local e abordagem ecossistémica não serão possíveis de assegurar com estes instrumentos de gestão territorial.

A lei indica que em determinadas situações, os planos de situação podem ser isentos de avaliação ambiental estratégica, e que os planos de afetação são equivalentes a projetos, e como tal, devem estar sujeitos a avaliação de impacto ambiental. A avaliação ambiental estratégica é essencial para facilitar a integração ambiental, sendo uma forma de garantir a proteção ambiental, e como tal, nenhum plano de situação deveria ser isento da avaliação. Por outro lado, a avaliação de impacto ambiental não se encontra preparada e orientada para ser aplicada no meio marinho, sendo necessário apostar numa avaliação mais direcionada para o espaço marítimo, que permita salvaguardar os recursos marinhos de possíveis impactos ambientais.

A articulação na zona costeira é um assunto extremamente importante e o ordenamento do espaço marítimo português apresenta alguns aspetos sensíveis relativamente a este assunto. A prevalência dos instrumentos de gestão territorial marítimos sobre os instrumentos de gestão territorial do espaço terrestre encontra-se bastante explícita nos diplomas legais de ordenamento do território, sendo indicado que em caso de incompatibilidades os planos marítimos irão prevalecer sobre os planos terrestres. Os programas especiais, nomeadamente os POOC, POAP's, POE's, POBH e POA's, serão os planos que terão, possivelmente, mais incompatibilidades com os planos de ordenamento do espaço marítimo. Existem potenciais conflitos entre os planos do espaço marítimo e os planos e programas especiais sobre o litoral e a batimétrica dos 30 m. Os programas especiais são os planos que se dedicam à proteção, ordenamento e salvaguarda de zonas, áreas e recursos naturais de interesse público (tais como albufeiras, a orla costeira, etc), sendo extremamente importantes. Neste contexto é possível concluir que os dois sistemas de ordenamento do território não se encontram articulados de modo a assegurar a proteção dos valores e recursos naturais. As opções tomadas no que diz respeito à articulação revelam que, mais uma vez, os interesses económicos e sociais acabam por se sobrepor aos objetivos ambientais e à necessidade de salvaguardar e proteger os recursos naturais.

Relativamente ao regime de licenciamento, a opção do governo de excluir as atividades de exploração e aproveitamento de recursos geológico e energéticos do pagamento da Taxa de Utilização do Espaço Marítimo não é compreensível do ponto de vista social, uma vez que estas são atividades com um peso económico bastante considerável e com um impacto ambiental significativo.

O envolvimento das partes interessadas no processo de elaboração de planos e programas está inserido na diretiva europeia para o ordenamento do espaço marítimo, e muito se tem feito para melhorar a colaboração entre os vários setores com interesses nos assuntos marítimos e os governos. Apesar do consenso internacional nas vantagens da integração das várias partes interessadas, no caso português, este envolvimento continua a decorrer nas partes finais do processo, mais propriamente dito, através da participação pública, após a apresentação das linhas gerais do plano. No âmbito internacional, tem-se caminhado para um envolvimento mais precoce, ou seja, na fase de elaboração dos planos e processos. Desta forma, o envolvimento das partes interessadas não é feito apenas através da elaboração de pareceres e avaliações de um trabalho realizado, mas sim uma colaboração ativa e produtiva na elaboração desse mesmo trabalho.

A reformulação da lei de ordenamento terrestre e a elaboração de uma lei de bases para o ordenamento do espaço marítimo potenciaram a oportunidade perfeita para a reestruturação institucional, que permitisse a criação de uma única entidade, que desempenhasse todas as funções no que diz respeito ao ordenamento e gestão do espaço marítimo, incluindo o licenciamento e atribuição de autorizações, entre outras. Contudo, o governo optou por manter a mesma estruturação relativamente aos assuntos do mar, recaindo as responsabilidades sobre dois ministérios distintos (Ministério da Agricultura e Mar e Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia), o que fará com que seja necessário garantir uma excelente coordenação entre todas as entidades competentes, para responder à procura dos investidores, que pretendem um serviço rápido e eficaz.

A análise efetuada aos modelos de ordenamento do espaço marítimo adotados por outros países europeus, nomeadamente o Reino Unido, Holanda e Noruega, permite-nos identificar algumas semelhanças e diferenças nas escolhas e opções estratégicas escolhidas para a implementação e desenvolvimento do ordenamento do espaço marítimo relativamente ao modelo português. A opção de criar dois sistemas de ordenamento distintos para o espaço terrestre e marítimo foi comum a estes países, havendo apenas pequenas variações entre a tipologia de modelo de ordenamento. À semelhança de Portugal, o Reino Unido optou por desenvolver uma lei de bases para o ordenamento do espaço marítimo e zona costeira, através de legislação. A Holanda optou pela elaboração de documentos políticos direcionados para a visão estratégica do espaço marítimo, tendo também optado pela elaboração de planos de gestão integrados. A Noruega não formulou

leis para o ordenamento do espaço marítimo, tendo elaborado um conjunto de papéis brancos e planos de gestão com as linhas orientadoras para o ordenamento do espaço marítimo, diferenciando-se das opções dos restantes países analisados.

No que respeita o licenciamento de atividades e usos, não existem grandes diferenças entre os países analisados e Portugal, uma vez que todos requerem o pagamento de taxas de utilização privativa do espaço e uma série de autorizações e critérios a cumprir para a obtenção de licenças e autorizações. Todavia, os modelos de ordenamento do Reino Unido, Holanda e Noruega indicam a obrigatoriedade de pagamento de taxas das atividades de exploração de recursos geológicos e energéticos, o que não se verifica para o modelo português, que exclui estas atividades do pagamento da TUEM.

A análise detalhada dos modelos permitiu concluir que todos os países apresentam diferentes abordagens à articulação da interface terra/mar. Embora o modelo português, inglês e norueguês salientem a importância do reconhecimento dos sistemas e a necessidade de incorporar as medidas comuns em ambos os sistemas, o modelo português diferencia-se claramente do modelo norueguês e inglês por assumir uma clara prevalência dos planos de ordenamento do espaço marítimo sobre os planos terrestres pré-existentes em vigor na zona costeira. No modelo do Reino Unido é possível verificar que houve uma atenção para assegurar que os planos terrestres pré-existentes seriam respeitados, estando bem explícito na lei de bases que, em caso de conflito, seriam os planos marítimos a adaptar-se às normas dos planos terrestres, o que demonstra a intenção de salvaguardar as políticas de proteção da zona costeira. No modelo norueguês, os planos de gestão indicam que a articulação deve ser alcançada através da inclusão de todas as partes interessadas na elaboração dos planos para o espaço marítimo, devendo os planos terrestres ser sempre respeitados.

A articulação na zona costeira do modelo holandês destaca-se da verificada nos outros modelos analisados. Em vez de enunciar a necessidade de articulação entre os dois sistemas, o governo holandês decidiu alterar a jurisdição dos planos de ordenamento terrestre, até ao limite do mar territorial (12 milhas náuticas). Esta opção estratégica permite ordenar a zona costeira e as atividades e usos que lá decorrem de forma harmoniosa entre os dois sistemas de ordenamento, evitando-se a fragmentação ao nível da zona costeira e a imposição de uma separação fictícia entre os limites terra e mar.

Os quadros institucionais das entidades com responsabilidades diretas sobre o ordenamento e gestão do espaço marítimo permitem-nos concluir que o setor marítimo é complexo e envolve uma vasta rede de interesses e setores, que precisam de ser geridos de forma integrada. Neste âmbito, o Reino Unido e a Holanda apresentam uma abordagem distinta, através da tentativa de centralizar todas as responsabilidades e funções da governança e gestão marítima numa única entidade governamental ou órgão interministerial, a MMO e a IDON, respetivamente. A Noruega e Portugal optaram por manter as suas estruturas governamentais, apresentando uma rede estrutural de várias entidades envolvidas no ordenamento e gestão do espaço marítimo, cada uma com as suas funções e responsabilidades.

A análise efetuada permite identificar algumas vantagens e desvantagens dos modelos adotados pelos países analisados face ao modelo adotado por Portugal. O modelo adotado pela Noruega e o modelo adotado pela Holanda demonstram vantagens no que diz respeito aos objetivos ambientais e de sustentabilidade que se pretendem promover com a implementação de um ordenamento do espaço marítimo. A conservação dos recursos naturais, biodiversidade, paisagens e meio ambiente são preocupação constante no OEM, sendo apresentadas medidas de monitorização e avaliação ambiental, restrições e intenções de salvaguarda dos recursos naturais nos planos do espaço marítimo, havendo sempre presente a noção de que sem um ecossistema marinho saudável e limpo não será possível alcançar a produtividade e sustentabilidade desejada para o espaço marítimo e para as atividades e usos que dele dependem. O modelo português falha na inclusão de objetivos e medidas salvaguarda dos recursos marinhos e na definição de uma visão estratégica a longo prazo, preferindo apostar no regime imediato de exploração do espaço marítimo.

Relativamente à articulação ao nível da zona costeira, o modelo holandês é vantajoso, na medida em que apresenta uma estratégia que permite reduzir os conflitos e a sobreposição de planos, não quebrando o contínuo natural terra/mar. Esta estratégia adotada pela Holanda é extremamente interessante, e seria uma alternativa a pensar para o modelo português, que permitiria reduzir os conflitos entre os planos terrestres com incidência sobre o litoral (ex: POOC) e os planos do espaço marítimo, não sendo necessário existir a prevalência dos planos do espaço marítimo sobre os planos terrestres, visto que ambos estariam em sintonia.

O envolvimento das partes interessadas na elaboração dos planos de ordenamento é outra das vantagens que os modelos do Reino Unido, Noruega e Holanda apresentam sobre o modelo português, sendo que estes asseguram que o envolvimento decorre em todas as fases do processo de ordenamento (desde a elaboração dos planos à implementação dos mesmos) e no modelo português, este envolvimento é apenas assegurado através da participação pública, que ocorre no final do processo de elaboração dos planos.

O exemplo do Reino Unido, de tentar criar uma única entidade responsável pelo ordenamento e gestão do espaço marítimo, pode ser entendido como uma vantagem, na medida em que houve uma tentativa de reduzir a complexidade estrutural das entidades com responsabilidades e funções ao nível da gestão marítima. Todavia, é preciso ter em conta que mesmo com esta reestruturação, ainda existe alguma sobreposição de responsabilidades, para as quais foi necessário elaborar acordos entre as entidades. Estes acordos de entendimento são um exercício interessante, e poderá ser uma forma de facilitar o entendimento das funções e responsabilidades de cada entidade, sendo este um exemplo que Portugal poderia adotar.

Por outro lado, a estratégia da Holanda, de gerir o espaço marítimo através de um órgão interministerial apresenta uma alternativa interessante, na medida em que promove a gestão integrada entre os vários setores e garante a conformidade as políticas sectoriais com a visão nacional para o desenvolvimento do espaço marítimo. Apesar de Portugal ter a CIAM, esta tem objetivos diferentes, não desempenhando funções ao nível do ordenamento do espaço marítimo nacional.

O modelo do Reino Unido tem a desvantagem de estar descrito de uma forma complexa e de difícil entendimento numa primeira abordagem ao “*Marine and Coastal Access Act*”, ao passo que o modelo português, apesar de ter alguns aspetos sensíveis, consegue abordar o ordenamento e gestão do espaço marítimo de forma clara, facilitando o entendimento do público no geral.

O modelo português é mais conciso e direto do que os modelos dos restantes países analisados no que diz respeito ao regime de licenciamento de atividades e usos permitidos no espaço marítimo.

Para melhorar o modelo de ordenamento e gestão do espaço marítimo português, seria aconselhável promover uma melhor definição e distinção dos conceitos

de planeamento, licenciamento, operação e manutenção [18]. A clarificação da visão e dos objetivos políticos e estratégicos a longo prazo para o espaço marítimo português, tendo em conta a abordagem ecossistémica também seria um passo importante para a legislação portuguesa [40]. Tal poderia ser facilmente realizado através da elaboração de um Plano Nacional do Espaço Marítimo, onde o governo expusesse a sua visão estratégica, objetivos e metas para o ordenamento do espaço marítimo nacional, para um determinado período temporal.

A reestruturação dos instrumentos de gestão territorial seria um passo importante na melhoria do modelo de ordenamento marítimo português, de forma a criar um sistema mais homólogo com o sistema de ordenamento terrestre e mais adequado à gestão do espaço marítimo, criando níveis hierárquicos dos instrumentos marítimos e respeitando essa mesma hierarquia. Tal como referido anteriormente, a articulação entre o regime de ordenamento terrestre e o regime de ordenamento marítimo deveria ser reformulada, evitando que a prevalência dos planos do espaço marítimo sob os planos terrestres, tais como os planos de ordenamento da orla costeira, pois só assim haverá a garantia de que a proteção do ambiente prevalecerá sobre o desenvolvimento de iniciativas e interesses económicos.

Será necessário fomentar a aplicação de um mecanismo de avaliação adequado aos planos do meio marítimo, que apresente medidas de mitigação dos efeitos e que assegure que os riscos e impactes ambientais serão considerados, pois só deste modo se conseguirá proteger os recursos e valores do meio marinho e a sustentabilidade a longo prazo dos nossos mares e oceanos.

O envolvimento das partes interessadas terá que deixar de ser obtido apenas através da participação pública no final do processo de elaboração dos planos, pois se o envolvimento decorrer nas fases iniciais do processo de elaboração dos planos de ordenamento marítimos será possível identificar possíveis conflitos e incongruências na fase inicial, podendo estes ser logo abordados e resolvidos. Desta forma, serão obtidos planos mais consensuais, integradores e transparentes.

A criação de uma entidade governamental responsável pelos assuntos do mar, tal como o Reino Unido fez, poderia ser uma vantagem do ponto de vista administrativo, facilitando a partilha de informações, no cumprimento de prazos e simplificando o processo para o investidor, que apenas teria que se deslocar a uma entidade para ficar a

saber tudo o que precisa para prosseguir com o seu projeto. Apesar de existir a intenção de um balcão único, previsto na legislação portuguesa, existem alguns entraves ao sucesso desta intenção, nomeadamente a complexa rede institucional e governamental com funções administrativas na área dos assuntos marítimos e os problemas de comunicação de informação entre entidades.

A inclusão de medidas de cariz ambiental, a criação de uma rede de áreas marinhas protegidas e a promoção da investigação científica na área do ambiente, deveriam ser medidas e objetivos políticos integrantes da legislação portuguesa para o ordenamento do espaço marítimo. A Noruega é um país que apresenta uma política marítima com um grande cariz ambiental e de preservação do ambiente e consegue conciliar o desenvolvimento de objetivos económicos e sociais com os objetivos e restrições ambientais, servindo como um exemplo a seguir.

Sendo uma das maiores nações marítimas da Europa, Portugal tem um importante papel a desempenhar no desenvolvimento das políticas de ordenamento do espaço marítimo, podendo servir de exemplo para outras nações. Os benefícios sociais, ecológicos e económicos do desenvolvimento e implementação do OEM em Portugal apenas serão conhecidos nos próximos anos, todavia é possível afirmar que o desenvolvimento do processo de OEM teve um papel importante ao enfatizar a importância e o valor dos nossos mares e oceanos.

9. Referências Bibliográficas

- [1] Smith HD. The Oceans: Key Issues in Marine Affairs 2004;78:63–76.
- [2] Portugal. Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020. Lisboa: Uzina Books; 2014.
- [3] Douvère F, Ehler CN. New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning. J Environ Manage 2009;90:77–88. doi:10.1016/j.jenvman.2008.07.004.
- [4] CBD. Decisions Adopted By the Conference of the Parties To the Convention on Biological Diversity At Its Fourth Meeting 1998.
- [5] EU. Diretiva 2014/89/EU, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo. J Of Da União Eur 2014;Série L:135–45.
- [6] Portugal. Lei n.º17/2014. Lei de Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM). Diário Da República 2014;17:2358–62.
- [7] Diogo SS. Relatório de Estágio "Ordenamento do Território em Portugal: Planeamento e Gestão Municipal. Aplicação ao Município de Serpa. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Lisboa, 2012.
- [8] Brito SP. Sustentabilidade , Ordenamento do Território e Ambiente. Porto: 2010.
- [9] Portugal. Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Diário Da República 1ª Série - A 1998;184:3869–75.
- [10] Portugal. Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio. Lei de Bases Gerais da Política Pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Diário Da República 1ª Série 2014;104:2988–3003.
- [11] CNADS. Parecer sobre a proposta de Lei n.º 183/XII, sobre a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo 2013:1–19.
- [12] Portugal. Decreto Lei n.º309/93, Regime dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira. Diário Da República 1ª Série - A 1999;206:4626–31.
- [13] Tejo A do, Território G de O do. Os planos de ordenamento da orla costeira. Balanços e Reflexões. 1ª ed. Lisboa: 2009.
- [14] Portugal. Decreto Lei n.º 380/99, Regime aplicável aos instrumentos de gestão territorial. Diário Da República 1ª Série - A 1999;222:6590–622.
- [15] Portugal. Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira. Diário Da República 1ª Série 2009;174:6056–88.

- [16] Ferreira MA, Johnson D, Pereira C. How can Portugal effectively integrate ICM and MSP ? J Coast Res 2014;496–501.
- [17] Calado H, Bentz J. The Portuguese maritime spatial plan. Mar Policy 2013;42:325–33. doi:10.1016/j.marpol.2013.03.014.
- [18] Frazão Santos C, Domingos T, Ferreira MA, Orbach M, Andrade F. How sustainable is sustainable marine spatial planning? Part II - The Portuguese experience. Mar Policy 2014;49:48–58. doi:10.1016/j.marpol.2014.04.005.
- [19] Portugal. Despacho n.º 32277/2008 para a elaboração do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Diário Da República 2ª Série 2008;244:50546–7.
- [20] Portugal. Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Ministério Da Agric Mar, Ambient E Ordenam Do Territ 2011;1:1–65.
- [21] Portugal. Resolução Conselho de Ministros nº12/2014. Diário Da República 1ª Série 2014;30:1310–36.
- [22] Portugal. Decreto-Lei n.º 38/2015 de 12 de Março. Ministério da Agricultura e do Mar. Diário Da República 1ª Série 2015;50:1523–49.
- [23] Douvère F. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. Mar Policy 2008;32:762–71. doi:10.1016/j.marpol.2008.03.021.
- [24] Douvère F. Marine spatial planning: concepts, current practices and linkages to other management approaches. Belgium: 2010.
- [25] Qiu W, Jones PJS. The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe. Mar Policy 2013;39:182–90. doi:10.1016/j.marpol.2012.10.010.
- [26] Frazão Santos C, Domingos T, Ferreira MA, Orbach M, Andrade F. How sustainable is sustainable marine spatial planning? Part I-Linking the concepts. Mar Policy 2014;49:59–65. doi:10.1016/j.marpol.2014.04.004.
- [27] Schaefer N, Barale V. Maritime Spatial Planning: Opportunities & challenges in the framework of the EU integrated maritime policy. J Coast Conserv 2011;15:237–45. doi:10.1007/s11852-011-0154-3.
- [28] UE. COM(2008)791 - Roteiro para o ordenamento do espaço marítimo: definição de princípios comuns na UE. J Of Da União Eur 2008:1–18.
- [29] UE. Ordenamento do espaço marítimo na UE – balanço e perspectivas. J Of Da União Eur 2010. doi:10.2771/83954.
- [30] Pomeroy R, Douvère F. The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. Mar Policy 2008;32:816–22. doi:10.1016/j.marpol.2008.03.017.

- [31] Appleby T, Jones PJS. The marine and coastal access act-A hornets' nest? *Mar Policy* 2012;36:73–7. doi:10.1016/j.marpol.2011.03.009.
- [32] Boyes SJ, Elliott M. The excessive complexity of national marine governance systems – Has this decreased in England since the introduction of the Marine and Coastal Access Act 2009? *Mar Policy* 2015;51:57–65. doi:10.1016/j.marpol.2014.07.019.
- [33] UK Parliament. The UK Marine Policy Statement. Station Off 2011:1–51.
- [34] Defra UK. A description of the marine planning system for England 2011:98pp.
- [35] Drankier P. Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks. *J Environ Policy Plan* 2012;14:7–27. doi:10.1080/1523908X.2012.662381.
- [36] Holanda. National Water Plan 2005:1–113.
- [37] Holanda. Policy Document on the North Sea 2009-2015 2009:1–64.
- [38] Hugenholtz E. The Dutch Case - A Network of Marine Protected Areas. Zeist: WWF-Netherlands; 2008.
- [39] Holanda. Integrated Management Plan for the North Sea 2015 2005:1–166.
- [40] Ferreira MA, Calado H, Pereira da Silva C, Abreu AD, Andrade F, Fonseca C, et al. Contributions towards maritime spatial planning (MSP) in Portugal – Conference report. *Mar Policy* 2015;59:61–3. doi:10.1016/j.marpol.2015.04.017.
- [41] CNADS. Parecer sobre as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional 2013:1–14.
- [42] Ehler C. Conclusions: Benefits, lessons learned, and future challenges of marine spatial planning. *Mar Policy* 2008;32:840–3. doi:10.1016/j.marpol.2008.03.014.
- [43] Calado H, Ng K, Johnson D, Sousa L, Phillips M, Alves F. Marine spatial planning: Lessons learned from the Portuguese debate. *Mar Policy* 2010;34:1341–9. doi:10.1016/j.marpol.2010.06.007.
- [44] UE. COM(2007) 575 - Uma política marítima integrada para a UE. *J Of Da União Eur* 2007:1–16.

Sites Consultados

- ✓ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt> (Acedido pela última vez a 29 de Julho de 2015, às 18h05)
- ✓ <http://www.apambiente.pt/> (Acedido pela última vez a 23 de Julho de 2015, às 16h30)

- ✓ <http://www.eoearth.org/view/article/156775/> (Acedido a 15 de Outubro de 2014, às 12h35m)
- ✓ <http://www.noordzeeloket.nl/en/spatial-management/> (Acedido pela última vez a 23 de Julho de 2015, às 11h40)
- ✓ http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm (Acedido pela ultima vez a 18 de Junho de 2015, às 15h35)
- ✓ <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england> (acedido pela última vez a 29 de Julho de 2015, às 18h40)

ANEXO 1 – Tabela de legislação relevante no âmbito mar

Legislação nacional e internacional diretamente relacionada com os assuntos do Mar

Nome	Número	Tradução em Inglês	Tipologia	Data	Breve descrição do âmbito
Diretiva Quadro “Estratégia Marinha”	56/2008	<i>Marine Strategy Framework Directive</i>	Comunitária (Parlamento e Conselho Europeu)	17 de Julho de 2008	Estabelece um quadro e objetivos comuns para a proteção e a conservação do meio marinho até 2020. Para tal os estados membro devem avaliar as necessidades das zonas marinhas sob jurisdição ou soberania e, de seguida, elaborar e por em ação planos de ação e gestão para cada região. Avaliação do estado das águas.
Diretiva Quadro da Água	60/2000	<i>Water Framework Directive</i>	Comunitária (Parlamento e Conselho Europeu)	23 de Outubro de 2000	Qualidade da água para consumo humano.
Diretiva Quadro Ordenamento do Espaço Marítimo	89/2014	<i>Maritime Spatial Planning Framework Directive</i>	Comunitária (Parlamento e Conselho Europeu)	23 de Julho de 2014	Organizar o espaço marítimo para as atividades humanas.
Roteiro para o ordenamento do Espaço Marítimo: definição de princípios comuns na UE	COM (2008) 791	<i>Roadmap for maritime spatial planning</i>	Europeia (Comunicado da Comissão)	25 de Novembro de 2008	Reconhece a abordagem ecossistémica como a forma de alcançar o <i>Maritime Spatial Planning</i> . Indica que o objetivo do MSP é equilibrar os interesses sectoriais com a sustentabilidade dos recursos marinhos.
Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do	17/2014	----- -----	Nacional	10 de Abril de 2014	Estabelece a política de bases para a gestão e ordenamento do espaço marítimo

Espaço Marítimo					sob jurisdição nacional
Decreto-Lei	38/2015	-----	Nacional	12 de Março de 2015	Desenvolve a Lei n.º 17/2014, definindo o regime de elaboração, aprovação e alteração dos instrumentos de gestão territorial, o regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa.
Estratégia Nacional para o Mar	12/2014	-----	Nacional (Resolução do Conselho de ministros)	23 de Janeiro de 2014	Adota a Estratégia Nacional para o Mar para vigorar de 2013 a 2020
	163/2006	-----	Nacional (Resolução Conselho de Ministros)	12 de Dezembro de 2006	Aprova a primeira Estratégia Nacional para o mar (ENM), prevista para vigorar de 2006 a 2016. Revogada pela ENM 2013 – 2020
Ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)	60-B/97		Nacional (Resolução da Assembleia da República)	14 de Outubro de 1997	Incorporação da convenção na legislação portuguesa
Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar	-----	United Nations Convention on the law of the sea (UNCLOS)	Internacional	10 de Dezembro de 1982	Acordo internacional que estabelece a soberania dos estados até às 200 milhas náuticas.

Anexo 2 – Resposta da Agência *Natural Resources Wales*

Response: Natural Resources Wales, Wales, UK.

Subject: Maritime Spatial Planning in Europe

Do you have a law on Maritime Spatial Planning?

- 1. Do you have the same regulation for spatial planning for terrestrial and maritime space or do you have a separate one? Could you enumerate some reasons why?**

Wales, as part of the UK is subject to the EU Directive on MSP. We also have a piece of UK legislation (The Marine and Coastal Access Act (2009)) that provides powers for Welsh Ministers to develop Marine Plans for Welsh waters. Wales is currently in the process of developing its first marine plan. Terrestrial Planning is governed under a separate system in Wales (and the rest of the UK). However, authorities working in the marine and terrestrial environment must have regard to/or make decisions in accordance with other plans in taking their decisions, which helps to join up the marine and terrestrial processes.

- 2. Which are the regulatory instruments on Maritime Spatial Planning? Are they related with other legal frameworks? Can you please enunciate the most relevant?**

See above. The Marine and Coastal Access Act sets the legislative context for the development of marine planning in the UK. Within the Act, once a marine plan is in place, relevant decisions (e.g. licenses, consents) made by public authorities must be made in accordance with the marine plan.

There are other relevant planning processes ongoing within the UK prior to the more integrated marine planning set out by the EU Directive and UK Act. For example, The Crown Estate has undertaken significant sectoral planning in relation to offshore renewable energy. In addition, there are other relevant statutory and non-statutory processes of planning, particularly at the coast, which remain important. A good example

of this is Shoreline Management Planning, the development of policies for shoreline management within three epochs (0-20 yrs, 20-50 yrs, 50-100 years).

3. Do you have an autonomous permit/authorization regime for maritime activities and/or are they included in the regulation on maritime spatial planning?

There are a number of public authorities who are responsible for different types of consenting and permitting in the marine and coastal environment. These include Local Authorities, Welsh Government and ourselves (Natural Resources Wales). Natural Resources Wales have delegated authority (delegated from Welsh Government) to issue Marine Licences, which is one of the key permits for the regulation of activities in the marine area. Welsh Government is responsible for developing marine plans and there is no specific statutory role for us in the development of marine plans (over and above the statutory role we have, for example, as consultees under the Strategic Environmental Assessment Directive). There is also a requirement on government to engage with relevant stakeholders in the development of marine plans. However, Welsh Government has been keen to work closely with us in informing the development of marine planning because of our role in marine licensing and our expertise is wider environmental sustainability of the marine environment.

ANEXO 3 – Resposta do *Dutch Council for the Environment and Infrastructure*

Dear Maria,

We are very pleased to help you in this matter. In general, Dutch maritime policies and instruments are extensively described and published on the internet, <http://www.noordzeeloket.nl/en/spatial-management/>

Answering the specific questions in your request involves both specific technical information and considerations that may not readily be found in the link in a concise form. I will contact the ministry and come back to you if they can be of any help.

Bets regards,

Bart Thorborg

t +31 (0)70 456 2070

m +31 (0)6 1536 9141

Oranjestraat 6

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

De: Thorborg, B.B.W. (Bart) - RLI [<mailto:Bart.Thorborg@rli.nl>]

Enviada: quarta-feira, 5 de Novembro de 2014 10:31

Assunto: RE: re: Maritime spatial planning - CNADS

For your information, the Rli, or more precisely its predecessors, has published a policy recommendation on the North Sea strategy in 2011, that may be of interest for your research.

Best regards,

Bart Thorborg

ANEXO 4 – Resposta da Agência do Ambiente da Noruega

Do you have a law on Maritime Spatial Planning?

Norway do not have a specific law or act on this issue. In Norway, maritime spatial planning is handled through a set of integrated, ecosystem based marine management plans. These plans are white papers endorsed by the parliament, thus not legal documents. The plans provide a framework for the sustainable use of natural resources and ecosystem services (i.e. economic activities), while at the same time maintaining the structure, functioning, productivity and diversity of area's ecosystem. The plans are thus a tool both for facilitating value creation and for maintaining and/or improving the environmental values of the Norwegian marine areas. Spatial management is an integral part of the management plan system.

Please consult the three Norwegian marine management plans, available in English, for further information about the Norwegian take on marine spatial planning/marine management:

Management plan for the Barents Sea (2005-2006)

Barents Sea – update of the management plan (2010-2011):

Management plan for the Norwegian Sea (2008-2009):

Management plan for The North Sea and Skagerrak (2012-2013)

1- Do you have the same regulation for spatial planning for terrestrial and maritime space or do you have a separate one? Could you enumerate some reasons why?

Norway does not have the same regulation regime for terrestrial and marine space. The management plans encompass all areas seaward of the baseline, app. 2.3 mill km². The marine area landwards from one nautical mile outside of the baseline (125 000+ km²) is regulated through the planning and building act, this act also cover terrestrial planning. This gives an overlap of one nm between the two management regimes.

The differences in regulation is due to a number of reasons. These include, but are not limited to:

- a. *differences in scale and geography – large open sea areas outside of the baseline as compared to smaller, more closed off areas (fjords etc.) inside of the baseline.*
- b. *property regimes – all areas outside of baseline is managed by the state/government. Areas encompassed by the planning and building act could be either state, municipal or private etc.*
- c. *management regimes – management plans vs planning and building act – state management vs municipal/local management*
- d. *stakeholders/actors – the marine areas have relatively fewer, stronger actors and stakeholders as compared to the areas landward of the baseline.*

2- Which are the regulatory instruments on Maritime Spatial Planning? Are they related with other legal frameworks? Can you please enunciate the most relevant?

The marine management plans provide a framework for the utilization of the marine areas. It does also contain measures and goals to ensure that the intentions stated in the management plans are fulfilled. It is, however, the relevant sectoral authorities that have the main responsibility for implementing the measures set out in the management plans under the legislation they administer (due to the fact that the plans are not laws or acts but longer term policy instruments) i.e. the marine resources act, the petroleum activities act, the offshore energy act, the pollution act, the nature management act, the nature diversity act etc.

3- Do you have an autonomous permit/authorization regime for maritime activities and/or are they included in the regulation on maritime spatial planning?

Norway do not have an autonomous permit/authorization regime. The management plans provide an overall framework for human activity in the marine area, while permits and/or authorization is the responsibility of the relevant sectoral authority. Typically a ministry, agency or authority. See the management plans for an overview of all government bodies involved in marine management.